

INT-0078

T.1
CONVENIO ALER-CEPAL

PROYECTO: COOPERACION ECONOMICA Y
COMPLEMENTATION INDUSTRIAL LATINO-
AMERICANA: BRASIL - GRUPO ANDINO

Distr. INTERNA

E/CEPAL/BRAS/IN.3
15 de Octubre de 1981
Original: Español



LAS POSIBILIDADES DE
COOPERACION ECONOMICA Y COMPLEMENTACION INDUSTRIAL
DE BRASIL CON EL GRUPO ANDINO:
SINTESIS Y CONCLUSIONES

VOLUMEN I
TOMO I

LAS POSIBILIDADES DE COOPERACION ECONOMICA Y COMPLEMENTACION INDUSTRIAL DE BRASIL CON EL GRUPO ANDINO: SINTESIS Y CONCLUSIONES

<u>Índice</u>	<u>Pág.</u>
PRESENTACION	i
<u>CAPITULO I: EL MARCO GEOGRAFICO Y ECONOMICO</u>	001
A. IMPORTANCIA DEL AREA ESTUDIADA	001
B. LA ESCASA INTERRELACION	002
1. Las Circunstancias Históricas	002
2. Los Principales Factores	003
C. LOS RASGOS CARACTERISTICOS DE LA ESTRUCTURA ECONOMICA DE BRASIL	006
D. LOS RASGOS FUNDAMENTALES QUE CARACTERIZAN AL GRUPO ANDINO	011
E. LOS PRINCIPALES MECANISMOS QUE CARACTERIZAN LA INTEGRACION ANDINA	015
1. El Programa de Liberación	016
2. Los Programas Sectoriales de Desarrollo	016
3. El Arancel Externo Común	018
4. La Armonización de Políticas Económicas	018
5. Régimen Especial en Favor de Bolivia y Ecuador ...	018
<u>CAPITULO II: ANTECEDENTES DE LA COOPERACION ECONOMICA ENTRE BRASIL Y LOS PAISES DEL GRUPO ANDINO</u>	020
A. EL INTERCAMBIO COMERCIAL ENTRE BRASIL Y EL GRUPO ANDINO	020
1. Evolución del Comercio	020
2. El Intercambio de Brasil con Cada País del Grupo Andino	024
B. MECANISMOS EMPLEADOS EN LA COOPERACION ENTRE BRASIL Y LOS PAISES DEL GRUPO ANDINO	029
1. Los Mecanismos de Cooperación en el Marco de la ALALC	029
2. Cooperación Financiera	031
3. Cooperación a Nivel Empresarial	035
4. Acuerdo y Convenios Bilaterales	036
5. Cooperación Amazónica	037
<u>CAPITULO III: POLITICAS COMERCIAL E INDUSTRIAL DE BRASIL Y GRUPO ANDINO</u> .	040
1. La Política Brasileña	041
2. La Política en los Países del Grupo Andino	052
<u>CAPITULO IV: EL POTENCIAL DE COOPERACION</u>	071
A. UNA VISION DE MEDIANO Y LARGO PLAZO EN LA COMPLEMENTACION COMERCIAL E INDUSTRIAL	073

B.	LAS POSIBILIDADES DE COOPERACION POR SECTORES ECONOMICOS	090
1.	Posibilidades de Cooperación y Complementación en el Sector de Productos Agropecuarios y de la Agroindustria	092
2.	Posibilidades de Cooperación y Complementación en Sector Minero-metalúrgico No Ferroso	098
3.	Posibilidades de Cooperación y Complementación en la Industria de Papel y Celulosa	104
4.	Posibilidades de Cooperación y Complementación en el Sector de Fertilizantes	109
5.	Posibilidades de Cooperación y Complementación en la Industria Petroquímica	115
6.	Posibilidades de Cooperación y Complementación en el la Industria Siderúrgica	123
7.	Posibilidades de Cooperación y Complementación en el Sector de Maquinaria Agrícola	128
8.	Posibilidades de Cooperación y Complementación en Máquinas Herramientas	135
9.	Posibilidades de Cooperación y Complementación en Maquinaria Vial	142
10.	Posibilidades de Cooperación y Complementación en el Sector de Material Eléctrico	148
C.	LAS POSIBILIDADES DE COOPERACION AL NIVEL DE PAISES ...	156
1.	Las Posibilidades de Cooperación Entre Brasil y Bolivia	158
2.	Las Posibilidades de Cooperación Entre Brasil y Colombia	161
3.	Las Posibilidades de Cooperación Entre Brasil y Ecuador	166
4.	Las Posibilidades de Cooperación Entre Brasil y Perú	169
5.	Las Posibilidades de Cooperación Entre Brasil y Venezuela	172
<u>CAPITULO V: LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES Y LOS MECANISMOS PARA LA COOPERACION ECONOMICA</u>		175
A.	LOS MECANISMOS PARA PROMOVER EL INTERCAMBIO COMERCIAL ..	177
1.	La Adopción de un Margen de Preferencia Generalizado	180
2.	Otros Mecanismos para Promover el Comercio	187
B.	MECANISMOS PARA PROMOVER LA COMPLEMENTACION INDUSTRIAL .	187
1.	Tratamiento Especial para el Origen de las Mercaderías Provenientes de Bolivia y Ecuador, que Incorporan Partes y Piezas Brasileñas	188
2.	Productos No Producidos en el Grupo Andino	189
C.	LA COMPLEMENTACION INDUSTRIAL Y LA INVERSION DE CAPITALLES	193
D.	MECANISMOS DE CARACTER INSTITUCIONALES	196
<u>BIBLIOGRAFIA</u>		200

PRESENTACION

A. Antecedentes y Propósitos

El presente estudio fue realizado en el marco del Programa de Trabajo correspondiente a las actividades conjuntas del Convenio IPEA-CEPAL 1/.

A partir del interés institucional compartido de promover la cooperación económica, intra-regional y específicamente una mayor interrelación de Brasil con el resto de América Latina, la Superintendencia de IPLAN 2/ y la Oficina de CEPAL en Brasil, entidades ejecutoras del Convenio mencionado, definieron los alcances y propósitos del estudio. Para tal efecto se partió de la consideración de que no obstante el dinamismo de las vinculaciones económicas existentes entre Brasil y el resto de los países latinoamericanos, el grado de interrelación logrado parece estar distante de los niveles potenciales alcanzables en función de los recursos disponibles y los niveles de desarrollo económico que hoy exhibe la región.

Dada la magnitud de la tarea a emprender se analizaron tres áreas geográficas alternativas para iniciar los estudios, entre las cuales se seleccionó finalmente Brasil - Grupo Andino atendiendo a dos consideraciones básicas que tienen relación con los antecedentes históricos y el marco político actual. En primer lugar, se tomó en cuenta que las relaciones económicas entre Brasil y Grupo Andino son relativamente escasas en comparación con las existentes entre Brasil y otras áreas de América Latina que muestran un mayor volumen y dinamismo, siendo, por tanto, necesario analizar los factores que gravitan en esta situación e identificar el verdadero potencial de cooperación entre dos áreas que tienen más de 9,000 Km. de fronteras comunes. En segundo lugar, se dió especial atención a las aproximaciones políticas existentes entre Brasil y Grupo Andino, que a través de diversas manifestaciones de conocimiento público han expresado el deseo de incrementar sus relaciones económicas, creando de esta forma el marco adecuado para la exploración de áreas de factibilidad y modalidades de cooperación, de tal forma de favorecer la realización del propósito común de interrelación económica, contemplando los intereses de ambas partes.

En este sentido el objetivo general del presente estudio ha sido el de realizar los análisis necesarios, dentro del ámbito que más adelante se precisa, que contribuyan a identificar las posibilidades y modalidades de cooperación que sirvan de base a la posterior adopción de medidas conducentes a incrementar las relaciones económicas entre Brasil y el Grupo Andino.

Desde el primer momento, se consideró importante la colaboración de la Junta del Acuerdo de Cartagena, habiendo sido informada por el Secretario Ejecutivo de CEPAL de los términos de referencia del estudio a realizar, el que sería puesto en su conocimiento en su debida oportunidad. La Junta ha aportado valiosa información para el desarrollo de este trabajo.

1/ El IPEA (Instituto de Planeamiento Económico y Social) es un organismo de la Administración Indirecta dependiente de la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República

2/ El IPLAN (Instituto de Planeamiento) es un órgano de IPEA encargado del planeamiento global, sectorial y regional a nivel federal.

B. Alcances y Limitaciones

En el proceso de elaboración de los términos de referencia se planteó el dilema de realizar el estudio desde una perspectiva horizontal, tratando de abarcar el mayor número de sectores y actividades susceptibles de cooperación brasileño-andina o, en su defecto, desde una perspectiva vertical focalizando el estudio en dos o tres sectores analizados en profundidad. Este impase fué resuelto tomando en consideración que Brasil y Grupo Andino eran dos realidades que históricamente se habían mantenido apartadas no solamente desde el punto de vista económico sino también en el plano social y cultural siendo por tanto conveniente el relevamiento global y la aprehensión recíproca de ambas realidades a fin de sentar bases firmes tanto para cualquier negociación, posiblemente multisectorial y multimodal, como para cualquier profundización en una actividad específica, insertada adecuadamente en una visión de conjunto.

Esto significó, en última instancia la realización de dos tipos de análisis, uno de carácter general que perseguía una aproximación al potencial de cooperación y a las modalidades más convenientes para su realización, siendo para ese efecto necesario considerar la evolución histórica de las relaciones económicas entre ambas áreas geográficas. El otro, un análisis por actividades seleccionadas de los sectores industrial y de servicios con el propósito de buscar una mayor aproximación al potencial efectivo de cooperación y verificar la procedencia de ciertas modalidades o mecanismos específicos identificados a partir del análisis general.

Para la ejecución de este proyecto de investigación se intentó conjugar los intereses y puntos de vista de los medios oficiales de Brasil y Grupo Andino, y de los sectores empresariales involucrados. A partir de un primer análisis general se inició un sistema de consultas, en la esfera privada y pública, de ambas partes, tratando de perfilar con mayor precisión el área focal de este estudio de tal manera de alcanzar la mayor coincidencia posible entre el área de factibilidad y el área de intereses recíprocos, considerando que lo anterior sería un factor importante para movilizar voluntades e iniciar acciones concurrentes al objetivo último de este estudio: la cooperación económica. En este sentido se llegó a las siguientes conclusiones:

1. Determinados sectores de la industria manufacturera concentraban el interés preferente de ambas partes, ya sea por la prioridad otorgada a la exportación en el caso de Brasil o por el interés de consolidar y desarrollar los programas industriales conjuntos del Grupo Andino como por la posibilidad de lograr cierta complementación económica basada en la explotación de recursos naturales. Los términos de referencia planteaban realizar cuatro o cinco estudios sectoriales, habiéndose realizado en la práctica siete monografías.

2. Se consideró que petróleo y otras materias primas básicas, especialmente minerales, obedecen a otros factores y condicionamientos que escapan al marco geográfico, económico y político de este estudio y aun cuando su situación y perspectivas ha sido estudiada y considerada como elemento de referencia, no se incluye específicamente en el documento.

3. El transporte internacional de carga surgió como un elemento importante a considerar desde los primeros contactos con los sectores empresariales y se vio la conveniencia de incorporar un estudio específico al respecto que no había sido inicialmente incluido en los términos de referencia.

4. Desde el primer momento se identificó la necesidad de estudiar el financiamiento de la cooperación económica entre Brasil y Grupo Andino, entendiendo la importancia del mismo como factor condicionante de cualquier proyecto conjunto. Al respecto se consideró conveniente identificar primero las posibilidades de cooperación y las modalidades que éstas podrían asumir para de esta forma dimensionar los requerimientos financieros efectivos y, posteriormente, fuera de los términos de referencia de este estudio y del tiempo disponible para el mismo, se podría realizar una investigación especial adicional que además tomara en cuenta las transformaciones ocurridas durante la última década en el sistema financiero internacional, la posibilidad de mancomunar garantías para la captación de recursos externos, las transformaciones ocurridas durante la última década en el sistema financiero internacional y la conveniencia de diseñar mecanismos ad-hoc orientados a facilitar y encauzar los flujos financieros entre ambas áreas y aquellos proveniente del exterior.

5. En igual sentido se procedió con respecto a eventuales estudios sobre la competitividad internacional de los sectores industriales estudiados. Como en el caso anterior era necesario conocer primero las posibilidades reales de cooperación para después descender a un análisis de estructuras de costos, de la magnitud y vigencia de los subsidios e incentivos en general, de la evolución de los mercados internacionales entre otros elementos que podrían merecer también un trabajo adicional fuera de los alcances del presente estudio.

6. Se consideró asimismo la amazonía, que con los importantes recursos naturales que posee, podría constituir una significativa base para la exploración y explotación conjunta, entre Brasil y los países del Grupo Andino, todos ellos signatarios del Pacto Amazónico. Sin embargo fué desestimada su inclusión en esta investigación en razón de los complejos elementos intervinientes de orden científico - tecnológico, ambiental, social y político, que escapan al marco de referencia de este trabajo y deberían ser objeto de un estudio especializado.

7. Se tomó conciencia de la dificultad para identificar modalidades y mecanismos de cooperación económica vista la experiencia histórica regional; sin embargo la emergencia de ALADI y, con ella, una nueva filosofía y praxis para la cooperación intraregional abría un importante margen para eventuales aproximaciones y/o negociaciones.

C. Contenido del Estudio

El estudio comprende un documento central de Síntesis y Conclusiones (Volumen I) en donde se presenta con algún detalle el marco geográfico y económico de Brasil y Grupo Andino, un resumen de los antecedentes históricos de la cooperación económica brasileño-andina tratando de identificar los factores condicionantes de la misma, una visión sintética de las políticas de ambas áreas en estudio relacionadas con la cooperación económica externa. Se incluye, asimismo, una visión del potencial de cooperación económica desde una perspectiva global, sectorial y por países y finalmente, una propuesta de modalidades y mecanismos de cooperación que al atender las diferentes realidades e intereses a considerar sienta una base inicial o punto de partida para cualquier elaboración posterior en el marco de eventuales negociaciones andino-brasileñas. Figuran como anexos a este volumen los siguientes documentos: El Comercio Exterior de Brasil y del Grupo Andino (I.a), Acuerdos y Convenios Bilaterales de Carácter Económico entre Brasil y los Países del Grupo Andino (I.b), Política en los Países del Grupo Andino (I.c), Tratamiento al Capital Extranjero en el Brasil y el Grupo Andino (I.d), Análisis de los Mercados Recíprocos para los Productos de Exportación de Brasil y los Países del Grupo Andino (I.e) y Listas de Productos para la Cooperación Brasileño-Andino (I.f).

El Volumen II está constituido por un conjunto de monografías sectoriales en las cuales se analiza la producción, el comercio exterior y las perspectivas del sector tanto en Brasil como en los países del Grupo Andino tratando de concluir sobre las "posibilidades de cooperación económica y complementación industrial en los sectores: papel y celulosa, petroquímica, fertilizantes, siderurgia, máquina herramientas, maquinaria agrícola y maquinaria vial".

El Volumen III está dedicado al análisis de "las posibilidades de cooperación en servicios de ingeniería entre Brasil y el Grupo Andino" a partir del estudio del mercado de oferta y demanda interna, de los condicionantes nacionales y los instrumentos que regulan esta actividad en cada uno de los países involucrados. Este volumen tiene cinco anexos correspondientes a cada país andino: Bolivia (III.a), Colombia (III.b), Ecuador (III.c), Perú (III.d), y Venezuela (III.e).

En el Volumen IV: Transporte internacional de carga entre el Brasil y los países del Grupo Andino, se realiza un análisis descriptivo de las condiciones físicas y operacionales de rutas previamente seleccionadas, terrestres, marítimas y aéreas. Incluye un anexo con información básica.

Cabe destacar que los análisis efectuados se realizaron entre mediados de 1980 e inicios de 1981, con la información disponible en aquel período.

D. Equipo de Trabajo

En la elaboración de este estudio han participado IPLAN y CEPAL de la siguiente forma:

a) En el Volumen I de Síntesis y Conclusiones y las monografías sectoriales correspondientes al Volumen II, trabajaron funcionarios de la Oficina de CEPAL en Brasilia (Juan José Pereira, René Vossenaar y Leonel Figueroa) con la colaboración de la Coordinación de Programación Sectorial (CPS) de IPLAN, especialmente del Area de Industria y Servicios (Michael Wilberg), habiéndose contado con la colaboración de los siguientes consultores: José Palomino (consultor principal), Jaime Fernández, Alvaro Buenahora y Fernando Aguirre Tupper.

b) En la ejecución del Volumen III actuó como coordinador el señor Eduardo Gana de la División de Comercio Internacional de CEPAL - Santiago, con la participación de un funcionario de la Coordinación de Programación General de IPLAN señor Carlo Arena y la colaboración de dos consultores: Marco Antonio Mastrobuono y Fernando Aguirre Tupper.

c) En el desarrollo del Volumen IV participaron funcionarios de IPLAN (Coordinación de Programación Sectorial) con la colaboración de funcionarios de GEIPOT. Actuaron como consultores: Andrés Ramírez, Tomás Sepúlveda y Eddie Morris. En la consolidación de las diferentes partes actuó la División de Transportes de CEPAL - Santiago, especialmente su Director a.i. Ignacio Echevarría.

d) La coordinación general del estudio contó con la participación, por parte de IPLAN, del Coordinador de Programación Sectorial - Alfredo Costa Filho y del Coordinador de Programación General Carlos von Döllinger y, de parte de CEPAL, del Director de la Oficina de Brasilia - Alejandro C. Vera Vassallo.

E. Colaboración de Instituciones Públicas y Privadas

Fué muy importante, en el desarrollo de estudio la colaboración recibida en Brasil y en los países del Grupo Andino de parte de instituciones públicas, tanto del gobierno como del sector empresarial del Estado, y de empresas y asociaciones empresariales del sector privado, que a través de numerosas entrevistas e información especializada facilitaron significativamente el trabajo realizado.

Se debe destacar especialmente la atención y estímulo recibidos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y de la Junta del Acuerdo de Cartagena, así como la valiosa información puesta a disposición del equipo de trabajo por estas instituciones.

CAPITULO I

EL MARCO GEOGRAFICO Y ECONOMICO

Analizar las posibilidades de complementación entre Brasil y el Grupo Andino es tarea compleja por muchas circunstancias. La primera de ellas es que se trata de estudiar una región muy vasta, que cubre el 10% del territorio mundial y el 65% de América Latina, con ingentes recursos que podrían utilizarse en múltiples combinaciones y que en consecuencia dan lugar a un incommensurable potencial, difícil de explorar en todos sus alcances.

En segundo lugar debe reconocerse que se trata de entrelazar realidades muy distantes entre sí, separadas tanto por barreras geográficas, históricas, políticas y culturales, no habiendo sido anteriormente exploradas en profundidad las posibilidades de promover una mayor inter-relación. Este estudio tiene el carácter de un esfuerzo pionero, que sólo pretende marcar algunos rumbos u orientaciones básicas para una mayor cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino. En tercer lugar, existen significativas diferencias en cuanto al avance que estos países han logrado en materia de desarrollo económico-social, lo que torna difícil el diseño de acciones factibles de generar un proceso de cooperación económica de beneficios mutuos y equilibrados.

A. IMPORTANCIA DEL AREA ESTUDIADA

Resulta evidente que el área conjunta Brasil - Grupo Andino, considerada desde el punto de vista económico, tiene una gran importancia relativa en el concierto mundial, dada la vastedad de sus recursos. Con 13.200.000 Km² de superficie posee un territorio 25% mayor a toda Europa y 40% más amplio que el de Estados Unidos de Norteamérica y si bien la mitad de éste puede considerarse como integrante del trópico húmedo, para cuya explotación la tecnología actual no está suficientemente desarrollada, lo concreto es que encierra toda la gama de recursos naturales necesarios para el desarrollo.

Por su gran variedad de regiones presenta prácticamente todos los climas y tipos de suelos conocidos y con excepción del trigo tiene capacidad de auto-sustentarse en alimentos. Posee en cantidades suficientes todos y cada uno de los minerales principales y estratégicos así como amplias fuentes de energía hidráulica e hidrocarburos. Como característica básica se puede notar una cierta complementariedad de recursos entre los diferentes países que lo integran, ya que los fuertes déficits de petróleo que acusa Brasil, así como de ciertos metales no ferrosos y de carbón metalúrgico son compensados por los excedentes de Venezuela y Ecuador en petróleo y de gas en Bolivia; por los minerales de Perú y el carbón de Colombia. Recíprocamente el déficit en aceites vegetales de los cinco países andinos se compensa por los grandes excedentes del Brasil.

Con 192 millones de habitantes tiene una baja densidad promedio que resulta de un contraste entre un núcleo de zonas urbanas que abarca al 63% de la población, cuya principal expresión son los 55 millones que viven en las principa

les ciudades, y de otra parte amplias zonas casi despobladas con densidades de apenas 2 ó 3 personas por Km². El mercado interno es creciente y muy dinámico tanto por el crecimiento de la población como del ingreso per-capita. La población total crece al 2.8% anual y la urbana al 4.0%, lo que permite visualizar que al final de la década se llegará a los 258 millones de habitantes, de los cuales 175 millones serán población urbana. El PBI conjunto alcanza los 350,000 millones de dólares, que equivalen a 1800 dólares per-capita, estimándose que a fines de la década el ingreso por habitante será de aproximadamente 2500 dólares, lo que es indicativo del gran potencial del mercado interno andino-brasileno.

B. LA ESCASA INTERRELACION

Este amplio potencial económico de conjunto va debilitando su posibilidad de realización debido a la escasa interrelación existente entre las partes. No obstante poseer 9220 Kms. de frontera común, entre Brasil y los países que conforman el Grupo Andino se observa una escasa interrelación económica, habiendo mantenido procesos de desarrollo totalmente independientes, con excepción del caso particular de Bolivia, cuya región oriental conforma con el sur oeste brasileño una región geográfica de cierta continuidad. El caso opuesto es el de las relaciones económicas entre Brasil y Ecuador, que recién en los últimos 5 años han comenzado a tener cierta significación, pero que pueden sintetizarse dramáticamente en los cinco millones de dólares promedio que vendió anualmente Ecuador en ese período, concentrados en sólo dos productos: conservas de atún y sombreros de paja, con excepción de las ventas ocasionales de petróleo a partir de 1978.

1. Las circunstancias históricas

Con anterioridad a la conquista europea las civilizaciones andinas y las de la vertiente oriental de la Cordillera de los Andes prácticamente no tuvieron interrelación y después de ella el Brasil quedó ligado al imperio portugués en tanto los andinos al imperio español, ambos muy celosos del monopolio comercial con sus colonias. Si bien los lazos económicos fueron en general escasos entre los pueblos latinoamericanos, dedicados más bien al trato con sus metrópolis, existió de hecho un cierto vínculo cultural y social entre los países andinos, e inclusive entre éstos y Méjico o Argentina, que no se dio con relación a Brasil.

A fines de la década del 50 las características de las estructuras económicas de Brasil y los países andinos aun mostraban rasgos similares derivados de su base primario-exportadora y de padrón de intercambio comercial con los países industrializados. Esta forma de inserción en la economía internacional de cada uno de los países involucrados, determinó que los flujos comerciales y las facilidades de transporte, de carga, esencialmente marítimo, se orientaran en la dirección Norte-Sur.

El tipo de desarrollo volcado hacia afuera, y las propias limitaciones técnico-económicas para la explotación del trópico húmedo configuraron una área

practicamente no ocupada económicamente, la amazónia, ubicada en el centro del continente sudamericano.

En el curso de la década del 60 se enfatizan los esfuerzos de industrialización siguiendo los patrones clásicos de la sustitución de importaciones. Cabe, sin embargo, señalar que en los momentos iniciales de ALALC la industria brasileña era aun incipiente siendo su valor agragado en aquel entonces, alrededor del 12% del valor agragado industrial actual y la industria andina era practicamente inexistente, con excepción de la producción de bienes de consumo tradicionales.

Es evidente que la situación ha cambiado mucho y en terminos aproximados, en el último cuarto de siglo, Brasil ha multiplicado ocho veces su industria y el Grupo Andino la ha cuadruplicado. Es conocido el gran dinamismo que Brasil imprimió a su economía así como los esfuerzos de industrialización mas modestos desarrollados por los países andinos, todo lo cual contribuyó a una diferenciación progresiva, en términos de magnitud y composición, de las estructuras económicas de Brasil y Grupo Andino.

2. Los principales factores

Es en este contexto que podemos ubicar los principales factores que contribuyen a la escasa interrelación económica mencionada, que no solamente se dio entre Brasil y el Grupo Andino como conjunto, sino también entre los propios países andinos que solamente en los últimos diez años, después de la firma del Acuerdo de Cartagena, iniciaron un esfuerzo de integración económica que, aunque con ciertos altibajos, los ha aproximado significativamente en el curso de la década pasada.

a) Las distancias geográficas

Las distancias geográficas entre los principales centros económicos de Brasil y el Grupo Andino parece ser uno de los principales factores a vencer para superar esta desconexión. Es preciso atacar el problema de la falta de infraestructura y sobre todo de la creación de servicios regulares y permanentes de transporte, si se pretende cambiar la situación descrita. La tarea no es facil si se tiene en cuenta que el modelo histórico de desarrollo de todos los países, con excepción de la mediterránea Bolivia, ha determinado una localización económica principalmente costera o litoral, lo que ha dado lugar a que las distancias terrestres entre sus principales centros económicos sean prácticamente las máximas que se se podrían dar entre países que forman un mismo continente.

La distancia terrestre entre São Paulo, considerado el principal centro económico de Brasil y cualquiera de las capitales andinas supera con mucho los 3000 Kms, llegando a 6900 Kms. en el caso de Quito; a 8000 Kms. en el caso de Bogotá y a 6700 en el de Caracas. Lima en la mejor de las alternativas se sitúa a 4600 Kms. y solamente La Paz alcanza a bordear los 3070 Kms. Este solo indicador permite dar una idea del grado de dificultad para establecer interco-

municaciones eficientes y económicas, aún en el caso en que existiesen importantes volúmenes por movilizar.

La situación es similar si se considera la alternativa combinada marítima-terrestre, en cuyo caso Caracas resulta el centro más cercano a São Paulo, con alrededor de 7000 Kms; Bogotá se sitúa a 8000 Kms, Lima a 8700 y Quito resulta a más de 10.000 Kms, sea que se utilice el Estrecho de Magallanes o el Canal de Panamá. Aún en el caso de la vía aérea, Caracas, Bogotá y Quito se sitúan alrededor de los 4500 Kms, Lima a 3700 y La Paz a 2700.

La magnitud de esta barrera se aprecia si se toma en cuenta que las distancias marítimas de Santos a Nueva York o a Génova son ligeramente menores que hasta Guayaquil.

b) La Amazonía

El factor distancia sería menos importante si los países hubiesen confluído en una política de desarrollo interior del continente, hacia la conquista de la Amazonía. Lamentablemente, salvo los esfuerzos que viene llevando a cabo Brasil, especialmente en el Territorio de Rondonia, y el Estado de Acre, fronterizos a Bolivia y Perú, los esfuerzos de los demás países hacia el desarrollo de la Amazonía no son de gran magnitud debido a muchos factores entre los cuales se pueden mencionar la gran cantidad de recursos económicos que ello exige siendo algunos proyectos de largo período de maduración, y las limitaciones del desarrollo científico y tecnológico para la explotación del trópico húmedo.

Como resultado de ello la inmensa región que podría definirse como Amazonía, según el Pacto Amazónico, que ocupa tanto el lado del Brasil como del Grupo Andino aproximadamente el 50% de los correspondientes territorios, se encuentra semidespoblada en general, y carente de centros económicos importantes que generan una cierta dinámica económica que acercaría notablemente a este grupo de países. Puede estimarse que en esta región habitan actualmente unos ocho millones y medio de habitantes del lado del Brasil (la mayoría de ellos situados alrededor de Belem, cerca a la costa atlántica) y unos cuatro millones y medio del lado andino, en ambos casos con una densidad promedio de apenas 1.7 hb/Km². En ambos casos la renta media per-cápita en esta región es muy inferior a la de los correspondientes promedios nacionales, configurando todo esto una situación que desestimula la construcción de infraestructura. No obstante, debe tenerse presente que la amazonía constituye una de las mayores reservas de recursos naturales del mundo, incluyendo recursos energéticos, que despierta el interés de propios y extraños. Su explotación racional es una gran tarea a emprender, que, sin lugar a dudas, conduciría a una mayor interdependencia económica, constituyendo un gran desafío y uno de los mejores proyectos conjuntos que podrían realizar los países involucrados.

c) El nivel de desarrollo económico y el proteccionismo.

Considerando las características de la estructura económica de los

países involucrados a fines de la década del 50 e inicios de los años 60, no es de extrañar que en el período inicial de ALALC, las negociaciones y concesiones, se orientaron por parte de los países andinos a asegurar mercados para sus materias primas y por parte de Brasil a buscar oportunidades para su producción industrial, que comenzaba a desarrollar, pero cuyo interés preferente no eran, obviamente, los distantes y pequeños mercados andinos. El avance industrial del Brasil y del Grupo Andino tuvo lugar principalmente en el curso de las dos últimas décadas, destacando nítidamente el gran dinamismo brasileño. Como consecuencia, las diferencias de magnitud, y sofisticación de las respectivas estructuras económicas, se ampliaron significativamente dando lugar a una participación, también diferenciada, en los beneficios derivados de ALALC para cada país. Este proceso de diferenciación creciente, entre los países que hoy conforman el Grupo Andino y los países de mayor desarrollo relativo dentro de ALALC, está en la base que impulsó la suscripción del Acuerdo de Cartagena.

Adicionalmente, en todos los países involucrados el modelo de desarrollo industrial se basó en la tradicional sustitución de importaciones dando lugar, por un lado, a producciones no complementarias sino más bien competitivas, y de otro lado, a una protección de la producción interna que opera en sentido contrario a una mayor cooperación económica y complementación industrial de carácter espontáneo.

Practicamente todas las producciones industriales andinas ya fueron desarrolladas por Brasil hace algunos años y lo mismo sucede con los proyectos que derivan de sus recientemente aprobados programas de desarrollo industrial. La complementariedad en la esfera industrial hay que buscarla muy ansiosamente comprendiendo que las posibilidades de cooperación no solo estarán en función de la propia capacidad productiva de ambas partes sino también de la voluntad política para minimizar los obstáculos institucionales y del concurso de los propios empresarios.

En este sentido será necesario crear un marco o ambiente propicio que promueva acciones conjuntas negociadas, considerando en una primera instancia el fenómeno del proteccionismo tanto del mercado andino, en función de la política comercial común y de las propias legislaciones nacionales, como del mercado brasileño, probablemente el más protegido de América Latina, que responde a un planteamiento de autoabastecimiento a través del desarrollo e integración máximo posible de su aparato productivo.

En segundo lugar habrá que tomar en cuenta la complementariedad que logre identificarse en el área industrial así como la que efectivamente existe en el campo de los recursos naturales. El Grupo Andino puede suplir las insuficiencias que Brasil tiene materias primas y de hecho lo viene haciendo en cierta medida. Habrá, sin embargo, que considerar que los beneficios de la cooperación económica resultante deberá distribuirse entre ambas partes, no necesariamente en forma absolutamente compensada pero tomando en cuenta las diferencias de calidad y dinamismo intrínsecos de los flujos derivados, a fin de no repetir a nivel regional, esquemas de relación económica criticados a nivel mundial.

En tercer lugar será muy importante la participación de los propios empresarios, de tal forma que, por un lado, se atienda a los intereses de ambas partes hoy empeñados en promover exportaciones, especialmente de manufacturas, a la vez que consolidar sus programas de inversión y producción internos, y, de otro lado, se estimule cierta competencia, sin afectar la capacidad productiva instalada, con las consiguientes garantías de controles y reservas.

En cuarto lugar habrá que considerar las limitaciones existentes en el área financiera para llevar adelante proyectos pioneros de integración orientados a la construcción de infraestructura o a la promoción de inversiones conjuntas que viabilicen una mayor interrelación económica. Históricamente la insuficiencia del ahorro interno ha sido cubierto en estos países, en mayor o menor medida, con capitales de riesgo o créditos provenientes del exterior. En este sentido, se observa en ambas partes, de un lado, la existencia en mayor o menor medida la situación económica actual y, de otro lado, la presencia significativa de inversiones extranjeras la determinación autónoma de una política de cooperación económica y complementación industrial.

Finalmente habrá que tomar en cuenta los factores positivos para una mayor cooperación entre los cuales destaca a firme voluntad política de ambas partes de promover una mayor integración regional que tienda a minimizar la vulnerabilidad externa del área frente a los altibajos de la economía mundial. La experiencia latinoamericana parece indicar, por otro lado, que el establecimiento de "puntos de soldadura" entre los intereses y los propios aparatos productivos de dos áreas en cooperación tiende a generar reacciones en cadena que superan las metas iniciales ya sea que éstas se orientan al terreno de la integración física o a la esfera de la complementación industrial. La explotación conjunta de recursos naturales en ambas partes, la promoción de flujos comerciales y de capitales, la integración de sus capacidades en el área de los servicios de ingeniería así como de la ciencia y tecnología, la construcción de infraestructura orientada a lograr una mejor interconexión geográfica y la facilitación del transporte, constituyen, en otros elementos, bases importantes para el establecimiento de los "puntos de soldadura" mencionados que, en el marco de una cooperación negociada con beneficios para Brasil y Grupo Andino, generarían un proceso de arrastre y consolidación de una verdadera integración regional.

C. LOS RASGOS CARACTERISTICOS DE LA ESTRUCTURA ECONOMICA DE BRASIL

Con 8.511.965 Km² y 120 millones de habitantes en 1980, Brasil con respecto a América del Sur ocupa 47% del territorio y posee aproximadamente 50% de la población.

De sus 15.719 Km de frontera territorial 9.220 Km o sea el 59% corresponden a la frontera con países andinos: Bolivia con 3.126 Km, Perú con 2.995 Km, Colombia con 1.644 Km y Venezuela con 1.495 Km. El resto, o sea 6500 Km corresponde a sus fronteras con Argentina, Paraguay y Uruguay, países con los que mantiene importantes interrelaciones económicas y comerciales (1).

(1) El 51.5 % de su comercio con ALALC se refiere a esos tres países.

El territorio brasileño está conformado por un 41% de tierras con altitud hasta 200m; 58% con altitud entre 201 y 1.200 m y 1% con altitud mayor de 1.202 m. Gran parte del territorio (más del 40%) está cubierto por la floresta amazónica donde el extractivismo, que a comienzos de siglo constituyó una de las bases económicas del país y fue luego prácticamente sostenido solo como actividad marginal, está siendo sustituido progresivamente, en algunos lugares, por plantaciones. Las tierras de mayor fertilidad, con un clima más favorable, se ubican en las zonas Sur y Sureste del país que son los lugares donde la agricultura intensiva (soya, café, naranjas, caña de azúcar, principalmente) ha alcanzado un alto grado de desarrollo, constituyéndose en importante rubro generador de divisas.

Aunque la amplitud del territorio ha sido uno de los factores que no ha permitido una adecuada evaluación de los recursos minerales, se conoce la existencia de grandes reservas de hematita (mineral de hierro) cuya explotación constituye importante rubro de exportación a la vez que sustenta la siderurgia. Se conocen además grandes reservas de manganeso y aluminio mientras que, a excepción de los yacimientos de cobre de Carajás, son escasos otros minerales no-ferrosos. No existen reservas de petróleo en escala adecuada a las necesidades del país.

El 60% de la población se encuentra concentrada en las regiones Sur y Sureste (18% del territorio) donde se ubican los principales centros industriales y agrícolas, destacando el Estado de Sao Paulo con 25.4 millones de habitantes y una densidad poblacional de 102 hab/Km². Contrariamente, la región Norte, que representa la mayor parte del territorio amazónico, tiene solo el 5% de la población en 42% del territorio (17 hab/Km²). Sin embargo, algunas de las zonas netamente amazónicas se encuentran entre las de mayor crecimiento en la última década, destacando el caso de Território de Rondonia que, debido a la expansión de la frontera agrícola, registró una tasa anual de crecimiento del 15.8% entre 1970 y 1980.

La población económicamente activa (39% del total) a 1977 se ubicaba principalmente en la agricultura (36%) industria de transformación (15%) e industria de la construcción (7%).

Estudios recientes sobre la distribución del ingreso (1), muestran que en 1975 el 40% más pobre participó con el 9% de la renta y el 20% más rico alcanzó el 65%. En términos gruesos y suponiendo que esta última distribución se haya mantenido en los últimos años, puede asumirse que hacia 1980, el 65% de la renta es disfrutada por unos 24 millones de personas y el 26% por unos 48 millones que, en conjunto definen la amplitud del mercado para productos industriales. A lo anterior

(1) Ver: "Brasil: Human Resources Special Report" (Banco Mundial).

se agrega 48 millones de personas que participan con el 9% de esa renta teniendo en consecuencia un acceso muy restringido al mercado de bienes industriales.

A nivel regional (con datos únicamente para 1970) se estima que las regiones más ricas: Sur y Sureste en conjunto tendrían un nivel de renta per-cápita 4 veces superior a la región Noreste que es la más pobre. Esa relación pasa a ser de 2,5 veces para la región Norte que comprende la mayor parte del territorio amazónico.

La base económica natural, la magnitud de su población y una agresiva política de industrialización han sido factores determinantes para mantener un crecimiento económico sostenido en las últimas décadas: en efecto, el producto interno bruto registró una base promedio anual de 7,2% para el período 1950-1980 y 7,4% para el período 1960-1980.

En 1980, el producto interno bruto interno alcanzaba 236.000 millones de dólares corrientes lo que significa un producto per-cápita de 1970 dólares. Sin embargo, los problemas derivados de la carencia interna de petróleo, la abultada deuda externa y los consecuentes reflejos en la balanza de pagos hacen presumir que el crecimiento económico registrado históricamente no mantenga el mismo dinamismo en los próximos años. De hecho, las previsiones oficiales en sobre el crecimiento del producto interno bruto oscilan alrededor del 5 a 6% anual durante la próxima década. De ser así el PIB, podría llegar hasta 315.000 millones de dólares en 1985 y 425.000 millones de dólares en 1990, a precios de 1980.

El acelerado crecimiento del sector industrial manufacturero (8,5% promedio anual para el período 1950-1979) introdujo importantes cambios en la composición sectorial del producto. El sector agrícola que representaba 17% en 1950 bajó a 7% en 1979, mientras que el sector industrial manufacturero pasó de 21% en 1950 a 30% en 1979.

En 1975, el área dedicada a actividades agropecuarias era de 324 millones de hectáreas de las cuales 40 millones correspondían a tierras de cultivo. La incorporación de nuevas tierras a la agricultura ha tenido lugar aceleradamente desde la década del cincuenta y puede medirse por el hecho de que el área de cultivo se duplicó en el lapso de 25 años transcurridos a partir de 1950. De los centros agrícolas tradicionales del Sur, Río Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Santa Catarina, la agricultura intensiva está progresivamente ampliándose a la región del "cerrado" de Goiás y del Norte de Minas Gerais y a las tierras altas de las cuencas de los ríos de la Plata y Amazonas (Mato Grosso do Sul, Mato Grosso y Rondonia) debido, en gran parte a la estructura existente de tenencia de la tierra y a la expansión de cultivos altamente mecanizados (soya) operados en el Sur.

La cédula de producción agrícola ha ido también modificándose. Así, cultivos tradicionales como el cacao y el café han mantenido su volumen de producción casi estacionario en la última década. En cambio, otros cultivos han registrado extraordinarios incrementos en su volumen; tal es el caso de la soya que a fines del decenio apenas alcanzaba una producción de un millón de toneladas mientras

que en 1980 superó los 15 millones de toneladas, similar es el caso de la naranja que de 15 millones de unidades en 1969 pasó a 54 millones en 1980, siendo ambos productos orientados a la exportación en menor grado, la caña de azúcar, cuyo cultivo recibió los incentivos del programa del alcohol, pasó de 75 millones de toneladas en 1969 a 146 millones en 1980.

Ese crecimiento agrícola significó un sustancial incremento en la demanda de fertilizantes, entre otros insumos, que no es posible atender totalmente con producción interna por los escasos recursos disponibles sobre todo en nitrógeno y potasio.

El stock ganadero a 1977 estaba constituido principalmente por 107 millones de cabezas de bovinos, 35 millones de porcinos y 18 millones de ovinos.

La explotación minera se centra básicamente en la explotación del mineral de hierro destinado a la exportación y a su utilización interna. La extracción de manganeso y cromo son otras actividades de relevancia y asimismo en años recientes se ha iniciado la explotación de bauxita en gran escala. En otros minerales no-ferrosos, las escasas reservas conocidas han impedido su desarrollo.

El producto del sector industrial que creció fuertemente incentivado por la acción del Estado, estuvo compuesto en 1979 por un 40% de producción de bienes intermedios (29% en 1959), 14% de bienes de capital (9% en 1959); 7% de bienes de consumo no durable (57% en 1959).

Esta dinámica de la estructura industrial significó lograr prácticamente una completa sustitución de las importaciones de bienes de consumo no-durables y durables cuyos grados de abastecimiento interno pasaron, aproximadamente, de 94% a 98% y de 80% a 93% respectivamente, entre 1959 y 1977.

A su vez, la producción masiva de bienes de consumo, el apoyo estatal (sea otorgado amplios incentivos fiscales o interviniendo directamente en la producción) y la participación del capital extranjero (sea independiente o asociado con capital estatal y/o privado nacional), dieron base para un encadenamiento industrial hacia atrás. Así, el abastecimiento interno de bienes intermedios pasó de aproximadamente 74% en 1959 a 96% en 1977, pese a la gran deficiencia de petróleo (Brasil produce solo el 15% de su consumo). Mayor envergadura registró el avance en el abastecimiento interno de bienes de capital que, de manera aproximada, aumentó de 58% en 1959 a 83% en 1977. ^{1/}

Debe señalarse adicionalmente que las posibilidades que brindan las escalas de producción de la industria, especialmente en la rama metal-mecánica, sumadas a los incentivos fiscales y crediticios para la exportación, dieron lugar a

^{1/} Todos estos indicadores son medidos como relación entre la producción nacional y la demanda interna, considerando ésta como la sumatoria algebraica de la producción, las exportaciones y las importaciones. Tienen por tanto los errores y aproximaciones propios de esta metodología.

que, la exportación de bienes de consumo durable pasara de 0,4% de la producción en 1959 al 8% en 1977; en tanto que para los bienes de capital esa relación pasó de 0,2% en 1959 a 5% en 1977. Un indicador del crecimiento de la industria metalmeccánica está dado por la producción automotriz que de 96.000 vehículos en 1959, llegó a sobrepasar el millón cien mil unidades en 1979.

El desarrollo de la metal-mecánica a su vez impulsó un espectacular crecimiento en la producción siderúrgica que, a 1979, alcanzó 13.9 millones de toneladas de acero bruto con una producción de 6.6 millones de toneladas de productos planos.

En cuanto a los agentes del proceso de industrialización, el Estado a través de sus empresas, participa con carácter exclusivo en la refinación de petróleo, con carácter dominante en la siderurgia a través del monopolio de la producción de productos planos y en los fertilizantes con el monopolio de los nitrogenados y a futuro de potásicos, así como con importante participación en la producción de fosfatados. En la industria petroquímica su participación se da en el contexto del modelo tripartito (Estado, empresa extranjera y empresa nacional. En la refinación de metales, principalmente aluminio, está comenzando a participar asociado con empresas extranjeras mayoritariamente.

Por otro lado, las empresas extranjeras que intervienen en el sector industrial, concentran más del 50% de su inversión básicamente en los sectores modernos: vehículos automotores y autopiezas (17%), química básica (14%), mecánica (13%) y material eléctrico y de comunicaciones (11%), donde tienen una participación preponderante.

Si bien la estructura industrial actual otorga al país un alto grado de auto-abastecimiento en la mayoría de ramas industriales y un significativo potencial exportador, ella descansa en tres tipos productos esenciales cuya producción no se puede ampliar fácilmente por la limitación que impone la escasez de recursos naturales; se trata del petróleo y derivados, metales no-ferrosos y fertilizantes.

El petróleo constituye una fuerte carga en el balance comercial con el exterior, pues el país debe importar aproximadamente el 85% de su consumo, lo que en 1979 representó 35% de las importaciones totales que sumaron 18.000 millones de dólares. Otros productos de significación en las importaciones son los fertilizantes y sus materias primas (5%), los metales no-ferrosos (4%), especialmente cobre, aluminio, zinc y plomo, el trigo (4%) y el carbón metalúrgico (2%). Además, como el insuficiente desarrollo del sector productor de bienes de capital, se expresa en las importaciones de este rubro que representan el 22% de las importaciones totales. Los bienes de consumo alcanzan 10% del total importado.

Las exportaciones tuvieron también un cambio radical en su estructura que significó la superación del tradicional patrón primario exportador, diversificándose hacia los bienes industrializados. En 1962 cerca del 90% de las ventas al exterior correspondían a productos básicos (café en grano 53%, algodón en ra-

ma 9% y mineral de hierro 5%, entre otros) mientras que solo el 2% correspondía a productos manufacturados. En 1979, en el contexto de un acelerado crecimiento de las exportaciones totales (de 1.200 millones de dólares en 1962 pasaron a 15.000 millones en 1979 o sea 17% de crecimiento promedio acumulativo anual), los productos básicos disminuyeron su participación a 43% (café en grano 13%, mineral de hierro 8%, soya en grano y harina 9%) mientras que los manufacturados alcanzaron 44% con predominio de los equipos de transporte, mecánico y eléctrico (20%).

En la exportación de productos manufacturados se refleja la participación preponderante de las empresas extrajeras en los sectores modernos de la industria. Las doscientas mayores empresas que exportan productos manufacturados concentran aproximadamente el 70% del valor total de ese tipo de bienes; de ese valor, las empresas extranjeras participan del 45%, las empresas privadas nacionales del 40% y las empresas estatales del 15% restante.

D. LOS RASGOS FUNDAMENTALES QUE CARACTERIZAN AL GRUPO ANDINO

El Grupo Andino, con 4.686.613 Km² y 73 millones de habitantes ocupa a su vez el 26% del territorio y posee el 30% de la población de América del Sur, estando constituido por cinco países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, que hace 12 años iniciaron un proceso de integración económico y social.

No obstante los importantes avances del Grupo Andino, estos países continúan en muchos aspectos desvinculados y el ambicioso programa inicialmente trazado ha sufrido una serie de altibajos en función de las circunstancias políticas y de la coyuntura económica que han puesto realmente a prueba la voluntad integracionista que los anima y la fortaleza de los lazos hasta hoy desarrollados.

Actualmente ese proceso está saliendo de uno sus puntos bajos, por la dificultad para seguir profundizando la integración, una vez cumplidos los primeros pasos. Sin embargo todos los gobiernos andinos han reiterado su interés y apoyo por la integración y se encuentran analizando las fórmulas y los mecanismos para su relanzamiento sobre bases pragmáticas, una de las cuales es la política comercial común frente a terceros.

Si bien es comúnmente aceptado que los países andinos presentan características físicas homogéneas, con tres regiones geográficas diferenciadas: el litoral, la zona montañosa y cordillerana y las planicies selváticas, un análisis más profundo lleva a la evidencia de que la subregión andina es en realidad un mosaico de regiones con climas y características geo-económicas diferenciadas, que a su vez exhiben notorias diferencias desde el punto de vista de su potencial productivo.

El litoral andino tiene una longitud aproximada de 6000 Kms. de los cuales 2.500 Kms. se encuentran sobre el mar Caribe y 3.500 en el océano Pacífico (abarca un 20% de la extensión territorial del grupo y un 40% de su población), pudiéndose clasificar en 4 zonas perfectamente diferenciadas de las cuales el

"litoral atlántico", que incluye costa colombiana y venezolana, con una longitud de 2.500 Kms. y el "litoral pacífico medio", que incluye desde la provincia de Manabí en Ecuador hasta la península de Paracas en Perú (2.000 Kms.), son las zonas más densamente pobladas y tienen un potencial importante de recursos naturales e infraestructura, lo que hace prever que serán el asiento del más importante desarrollo industrial futuro; en tanto que el "litoral pacífico norte" que incluye la costa pacífica colombiana hasta la provincia de Esmeraldas en Ecuador (1000 Kms.) y el "litoral pacífico sur," desde Paracas hasta Tacna en Perú se encuentran escasamente pobladas debido probablemente a que la primera es quizá la zona más lluviosa de América, con precipitaciones entre 5.000 y 8.000 milímetros al año, cuyo mayor potencial está en el bosque tropical y la segunda es más bien desértica con precipitaciones inferiores a los 100 mm anuales y cuyo principales recursos son mineros y pesqueros.

El eje interandino constituye un inmenso arco a lo largo de la cordillera de Los Andes que va desde la localidad de Trujillo en Venezuela hasta Tarija en Bolivia, con una longitud de 5000 Kms. y no más de 150 Kms de ancho en promedio, con tierras altas pobladas entre los 1500 y los 4000 mts. de altura que constituyen algo menos del 30% del territorio andino y cobijan más del 50% de su población, en el cual pueden distinguirse dos tramos: el "tramo septentrional", desde Trujillo en Venezuela hasta Pasto en Colombia, con 1500 Kms. de largo, que se puede definir como la zona de "andes húmedos" con precipitaciones superiores a los 1000 mm anuales, con temperaturas templadas y frías, intensamente poblado y cultivado durante siglos, con tierras muy erosionadas aunque con buen potencial agropecuario, pero actualmente sujeto a fuertes medidas de conservación de suelos. El "tramo meridional", va desde Pasto, Colombia a Potosí Bolivia, con precipitaciones menores a 1000 mm. al año, puede denominarse como "andes semi-áridos", con importantes recursos agropecuarios y mineros y también densamente poblado desde hace muchos siglos, pues fue el centro de la cultura incaica.

Finalmente, la planicie oriental abarca más del 50% del territorio de los países andinos y se encuentra semidespoblado, pues en ella vive sólo un 7% de la población; se ubica entre la vertiente interior de los andes y la frontera con Brasil, con tierras bajas caracterizadas uniformemente por fuertes precipitaciones y altas temperaturas, que permiten no obstante diferenciar en cuanto a su clima y suelo 6 regiones: la Hilea amazónica, con unos 1000 millones de Kms.² de tierras boscosas, inundables y de característica aluvional en las cuales existen depósitos de petróleo; los llanos del Orinoco, con 350,000 Kms² de superficie, con clima tipo "sabana", bosques secos, pastizales y gran potencial ganadero; las pampas de Moxos y Heat en Bolivia y Perú, con unos 200,000 Kms², con pastos naturales y también amplio potencial ganadero; la Guayana Venezolana asentada sobre los afloramientos del escudo guayanés, en la frontera de Bolivia con Argentina, con grandes yacimientos de hierro y la Sabana de Santa Cruz, que constituye la zona agrícola más interesante del territorio boliviano, con condiciones para una gran variedad de cultivos.

Este mosaico de territorios da lugar a que en el Grupo Andino se encuentren prácticamente todo tipo de recursos naturales, como se comprueba al analizar la pauta de exportaciones, la que a su vez refleja el peso que en la estructura

económica andina tienen las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y minera.

El producto bruto interno del Grupo Andino alcanza a los 110.000 millones de dólares, en el cual influyen fuertemente Venezuela, con alrededor del 45%, Colombia con 25% y Perú con el 22%, en tanto que a Ecuador y Bolivia corresponden el 7% y 3,5% aproximadamente. En promedio el ritmo de crecimiento anual fue del 5,5% durante la última década, con Bolivia, Colombia y Venezuela muy cercanos al mismo en tanto que Ecuador creció al 7,5% como resultado del auge del petróleo y Perú al 3,0%, como consecuencia de una serie de problemas en su política interna, vinculadas al proceso de cambio social que vivió ese país entre 1968 y 1975. Las estimaciones para la próxima década sitúan las perspectivas de crecimiento en alrededor del 6% anual, con lo que el PIB alcanzaría los 150 mil millones en 1985 y los 200 mil millones en 1990.

Estas cifras significan un producto per-cápita de alrededor de 1500 dólares en 1980 y de 2,100 en 1990, cifras que no reflejan la verdadera dimensión de mercado andino pues, en la práctica y al igual que en el caso del Brasil, está afectado por una gran desigualdad en la distribución del ingreso, tanto por países como por zonas geográficas u estratos sociales dentro de cada país. Aún cuando no existen estudios recientes sobre el tema en el Grupo Andino, algunas investigaciones al respecto efectuadas al inicio del proceso de integración revelaban que menos de la mitad de la población andina tenía ingresos suficientes como para acceder plenamente al mercado de manufacturas y que el resto solo participaba tangencialmente del mismo, por lo que existen fundadas razones para estimar que el mercado efectivo de ambos bloques se reduce de 192 a 115 millones de personas, con niveles de ingreso y grados de acceso a ese mercado muy diferenciados.

Si bien la estructura productiva andina ha sufrido fuertes variaciones en los últimos 6 años, como resultado de la muy baja tasa de crecimiento agrícola, del auge de la minería y del avance de la industria, aún su rasgo principal es la predominancia de las actividades primarias, que continúan siendo el sustento fundamental de la economía, especialmente en Bolivia y Ecuador y en menor grado en Venezuela, Perú y Colombia, respectivamente.

El comportamiento general de la agricultura en los últimos 10 años no fue satisfactorio, especialmente en lo que se refiere a la producción de alimentos. La tasa anual promedio de crecimiento alcanzó apenas 3,5% que promedia, por un lado, el dinamismo de la producción de café, caña de azúcar, banano, cacao y productos del mar para exportación, que se duplicó en el decenio, y, de otro lado, el estancamiento de la producción para consumo interno, que no pudo acompañar el ritmo de la demanda, dando origen a un crecimiento impresionante de las importaciones de alimentos, que subieron de 500 a 2300 millones entre 1970 y 1977. Este bajo crecimiento ha ocasionado que el sector pierda participación en el producto, pasando del 20% al 17% en los últimos 10 años. Esta situación se explicaría en primer lugar por los limitados esfuerzos de los países para incrementar la producción en tanto se facilitó, llegando incluso a subsidiar la importación de alimentos. En segundo lugar por el hecho que las tierras y los recursos más aptos se dedican a la producción para exportación, siendo difícil por la naturaleza

permanente del café y del cacao y por los regímenes de plantación como el banano y el azúcar, la reconversión del uso de la tierra para adecuarla a la demanda interna, en tanto que existen problemas financieros y de construcción de infraestructura para ampliar la frontera agrícola. De los 456 millones de Has. de superficie agrícola el 60% se clasifica como montes y terrenos forestales, un 20% están cubiertos por pastos naturales, en tanto que la superficie cultivable sólo alcanza al 4%, es decir 18 millones de Has., de las cuales efectivamente se cultivan aproximadamente 10 millones de Has.

Más del 50% de la producción agropecuaria corresponde a Colombia y 18% a Perú y 16% a Venezuela aproximadamente en tanto que en el otro extremo Bolivia contribuye apenas con el 4.2% del producto agrícola y Ecuador con el 11.5%. La productividad por Ha. y por hombre en general es muy baja y bajos también los índices de consumo de fertilizantes y utilización de maquinaria agrícola, siendo Venezuela el país que más ha avanzado en ambos aspectos.

La minería y la extracción de petróleo son otros dos sectores que influyen fuertemente en la economía andina; la primera especialmente en Bolivia y Perú y el petróleo en Venezuela y Ecuador. La minería también tuvo altibajos en el decenio y en promedio sólo se desarrolló al 3.7% anual, perdiendo también participación en el producto como resultado del escaso número de nuevos proyectos que entraron en producción en el período tanto en Perú como en Bolivia, y el petróleo tuvo un descenso significativo como resultado de la política deliberada de Venezuela de reducir su producción para atender mejor a la conservación del recurso.

El sector manufacturero incrementó su producción en un 80% entre 1968 y 1978, llegando a significar el 19% del PBI, con diferencias importantes por países pues esta participación va del 22% en Perú al 19% en Colombia y Ecuador, a 17% en Venezuela y 15% en Bolivia.

La industria liviana es todavía predominante en el Grupo Andino y representa el 54% del valor agregado de la industria manufacturera en tanto que la industria pesada (fabricaciones de pastas celulósicas y papel, sustancias químicas e industriales, petroquímica y otros derivados del petróleo, siderurgia, metalmeccánica y equipo de transporte) ganó alguna participación al subir de 41% a 46% en el período. Los países que avanzaron más en el proceso industrial son Colombia, Perú y Venezuela, que representan en conjunto el 88% del sector en tanto que Bolivia y Ecuador sólo el 12% restante, con gran influencia (un 70%) de industrias livianas.

Las exportaciones andinas se cuadruplicaron en la década, al saltar de 5000 a 18.700 millones de dólares, acusando la fuerte influencia del petróleo venezolano y ecuatoriano pero reflejando también el dinamismo y diversificación de Colombia y en menor medida de Bolivia y Perú. La estructura de esas exportaciones

es aún muy simple pues el 88% lo constituye la exportación de 14 productos básicos tradicionales. Las exportaciones nuevas aunque de reducido monto son muy dinámicas y se sextuplicaron en el período, teniendo en ellas mucha influencia el propio proceso de integración y la liberación del comercio intrasubregional. El comercio entre los propios países andinos subió entre 1970 y 1979 de 112 a 900 millones de dólares, estimándose que cerca de 40% de esta última cifra corresponde a bienes manufacturados.

El dinamismo del comercio intrasubregional es creciente y se estimula conforme van reduciéndose sistemáticamente las tarifas arancelarias entre los países miembros y a su vez éstos se van acercando al Arancel Externo Mínimo Común vigente, estimándose que las exportaciones recíprocas sobrepasaron los 1200 millones de dólares en 1980.

E. LOS PRINCIPALES MECANISMOS QUE CARACTERIZAN LA INTEGRACION ANDINA

Cualquier intento de cooperación económica con los países del Grupo Andino debe considerar el proceso de integración subregional en que se hallan empeñados hace doce años, no tanto por los efectos que dicho proceso ha tenido hasta el momento en cada uno de los países, que aún son pequeños, sino por la tendencia que marca hacia el futuro, condicionándolo fuertemente, y por las repercusiones que los compromisos adquiridos tienen en el manejo de sus políticas internacionales.

La integración andina nace en cierta medida como una respuesta a la frustración de esos países con ALALC, de la que prácticamente no obtuvieron beneficios, y como un esfuerzo por concertar entre ellos acuerdos de complementación y programas de liberación cerrados y más avanzados que los de ALALC, sin el compromiso de expandirlos a los demás miembros en aplicación de la "cláusula de la nación más favorecida" vigente en el Tratado de Montevideo. No intentan sin embargo esos países romper ALALC, sino más bien obtener su consentimiento para llevar a cabo dentro de ella y por un plazo dado, un proceso más intenso de integración, que los capacite para competir en mejores condiciones con los tres países mayores del área, Argentina, Brasil y México. Tal consentimiento es otorgado y ALALC declara la compatibilidad del Acuerdo de Cartagena con el Tratado de Montevideo, con lo que se da partida de nacimiento al Grupo Andino en 1969.

Se inicia así un proceso complejo y exigente, con plazos rígidos y compromisos irrevocables, basado en los siguientes elementos principales:

- a) Un "programa de liberación del intercambio", automático y más acelerado que el de ALALC, que debería cumplirse en lo esencial en 10 años (1980).
- b) La aprobación de "Programas Sectoriales de Desarrollo", que constituyen un perfeccionamiento de los acuerdos de complementación de ALALC, destinado a especializar a cada país en determinadas producciones, dentro de los sectores industriales básicos.
- c) El establecimiento en 10 años (1980) de una "Arancel Externo Común"

frente a terceros, al que se llegaría en 2 etapas, siendo la primera, a cumplirse en 5 años (1975), la adopción de un Arancel Externo Mínimo Común.

- d) La adopción de un "programa de armonización de políticas" que incluye aspectos tales como la armonización de planes nacionales de desarrollo, el tratamiento a los capitales extranjeros, las regulaciones del comercio exterior, entre otras.
- e) El establecimiento de un "régimen especial de preferencias" en favor de Bolivia y Ecuador.

El Acuerdo de Cartagena legisla además sobre muchas otras facetas de la actividad económica, como agricultura, integración física, asuntos financieros, cláusulas de origen y de salvaguardias pero es esencial evaluar los cinco anteriormente anotados, que constituyen la médula del mismo.

1. El Programa de Liberación

Se estableció que éste sería automático y lineal para los tres países mayores, para una amplia lista de productos que incluye unos 3000 de los 5.000 ítems de la Nomenclatura Arancelaria Andina (1) y que debería culminar en 1973 en favor de Bolivia y Ecuador y en 1980 en favor de Colombia, Perú y Venezuela; este último plazo se amplió después a 1983.

En aplicación de este mecanismo, a partir de 1973 las importaciones provenientes de Bolivia y Ecuador se encuentran totalmente liberadas en los otros tres países y a la fecha está prácticamente por concluir con éxito el programa de liberación recíproco entre los tres países mayores. De esta manera las barreras arancelarias entre esos tres países, que promediaban un 92% ad-valorem al inicio del proceso hoy en promedio son menores al 5%, con tasas no mayores al 12% en el más alto de los casos y con una nómina muy amplia de productos totalmente liberados. Esta parte del Acuerdo se cumplió a cabalidad, aunque con pequeños contratiempos que no son relevantes frente al cambio estructural tan grande que ello significa para la política de comercio exterior de los países, y ha contribuido, sin duda alguna, al explosivo incremento de comercio entre los países andinos. Debe recordarse sin embargo que el Acuerdo prevé la utilización de excepciones por cada país que han sido utilizados para salvaguardar sectores extremadamente sensibles como el textil y otros ítems correspondientes a industrias tradicionales, para los cuales está previsto el inicio de negociaciones tendientes a desgravar su comercio.

2. Los Programas Sectoriales de Desarrollo

La parte del Acuerdo que tuvo mayores dificultades en su implementación

(1) Otros 500 ítems se liberaron totalmente al inicio del proceso.

práctica se refiere a la programación industrial conjunta, a la cual se destinaron un total de 1600 ítems de la nomenclatura arancelaria, correspondientes a los principales sectores industriales (los mismos en los que a su vez se concentra principalmente la nómina de especial interés de exportación de Brasil). Para estos productos quedaba pendiente el proceso de liberación del comercio en tanto no se aprobasen programas especiales que distribuyeran la responsabilidad de su fabricación entre los correspondientes países. Para llevar a cabo todo el proceso de programación se previó inicialmente, con gran inexperiencia, que se requeriría entre 3 y 5 años (1973 ó 1975), luego del cual los productos programados responderían a programas de liberación inmediata en caso de que no fueran producidos por ningún país o en un plazo de 5 años (1980) los que ya fuesen producidos.

Muy pronto el plazo fijado se mostró insuficiente y el mecanismo diseñado fue más complicado de manejar que lo pensado inicialmente, lo que llevó primero a prórrogas hasta 1978 y luego hasta 1980. Estas prórrogas y la dificultad para aprobar programas sectoriales en los cuales algunos países, en especial Bolivia y Ecuador y Perú, habían cifrado sus mayores expectativas, fueron el núcleo de malestar y desacuerdo que impidió avanzar más aceleradamente en todos los demás aspectos del Acuerdo, al considerarse que ello produciría un desbalance en el complejo sistema de equilibrios que sustenta el Acuerdo.

En 1972 se aprobó el programa para el sector metalmecánico, en 1975 el del sector petroquímico y en setiembre de 1977 el de la industria automotriz; desde esa fecha no se han logrado acuerdos sobre nuevos programas, pese a que se han venido negociando los de la industria siderúrgica, de fertilizantes, de industria química, farmoquímica y de telecomunicaciones, entre otros. En total los tres programas aprobados representan unos 540 ítems de la nomenclatura, habiendo vencido en diciembre último el plazo para la programación, con lo cual han pasado a la liberación unos 1100 ítems que representan productos de especial importancia, habiéndose producido un impasse pues la Comisión, órgano máximo del Acuerdo, no ha definido el régimen de desgravación y el arancel externo mínimo común que corresponde aplicar a tales productos.

En cuanto a los tres programas aprobados, se vienen implementando con gran retraso respecto a las fechas previstas para la puesta en producción, sin embargo, se ha logrado la instalación de varias plantas especialmente con el programa metalmecánico y se ha incrementado comercio subregional en el marco de este último y del programa petroquímico. El programa de la industria automotriz viene sufriendo serios inconvenientes y algunos países han indicado su interés en renegociar ciertos aspectos, lo que ha introducido cierta inquietud en aquellos que como Ecuador venían avanzando en sus asignaciones (lo que incluye importantes acuerdos con una firma brasileña).

El futuro desarrollo de los programas ya aprobados y el estricto cumplimiento de los compromisos adquiridos, así como la definición con respecto al resto no programado es uno de los puntos críticos, quizá el principal, que deberá definir el Grupo Andino para la completa normalización de su funcionamiento.

3. El Arancel Externo Común

Otro aspecto esencial, que tiene mucho que ver con la concertación de acuerdos o la negociación de preferencias con terceros es el Arancel Externo Común (AEC), que el Acuerdo previó se adoptaría en 2 etapas: la primera correspondería a la adopción entre 1971 y 1975 de un Arancel Externo Mínimo Común (AEMC) y se cumplió oportunamente y a cabalidad, sin tomar en cuenta problemas puntuales, que quedan igualmente diluïdos frente a la importancia de la adopción de esta política común. La segunda etapa prevía inicialmente la aprobación en 1974 de un Arancel Externo Común al cual comenzarían a aproximarse los países en 1975 con el objeto de adoptarlo plenamente en 1980. Estos plazos fueron luego modificados postergándose la aprobación del AEC para 1978 y posteriormente para 1979, de manera que su proceso de adopción se efectuará entre 1980 y 1983.

Al momento se han vencido los plazos sin lograrse acuerdo en torno al Arancel Externo Común, por lo que continúa vigente el Mínimo Común (AEMC). Existen diferentes posiciones de los países sobre el nivel promedio de los aranceles, así como sobre la estructura arancelaria y la posibilidad de manejo de regímenes de excepción, existiendo no obstante una tendencia a un acercamiento de las posiciones de Colombia, Perú y Venezuela, en tanto que Bolivia y Ecuador existen amplios regímenes especiales. Este es otro de los aspectos críticos que está actualmente en proceso de definición.

4. La Armonización de Políticas Económicas

En cuanto a la armonización de políticas económicas se ha avanzado muy poco, salvo en lo que se refiere al Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros (Decisión 24) y en cuanto a la política tecnológica común. (Decisiones 24, 84 y 85). La primera se viene aplicando en lo fundamental y ha sido objeto de un proceso de flexibilización (Decisiones 103, 109 y 110) que permite una mejor adecuación a las diferentes posiciones existentes, cabiendo destacar que esta política común abre las puertas a un posible régimen especial de tratamiento al capital latinoamericano que no ha sido reglamentado, probablemente debido al poco dinamismo que han mostrado las relaciones del Grupo Andino con respecto al resto de Latinoamérica. La segunda ha dado lugar, entre otros, al establecimiento de una serie de programas conjuntos de investigación y desarrollo tecnológico, varios de los cuales (como por ejemplo el que se refiere a la utilización de bosques tropicales) podrían ser especialmente adecuados para una acción conjunta con Brasil.

5. Regimen Especial en Favor de Bolivia y Ecuador

Otro mecanismo esencial del Acuerdo, alrededor del cual se centran algunos de los problemas actuales, es el régimen especial en favor de Bolivia y Ecuador. En lo fundamental éste se basa en liberaciones inmediatas o aceleradas de los aranceles en favor de ambos países, o en plazos más amplios para que ellos a su vez abran sus mercados a los demás países, así como en tratamientos y consideraciones especiales para Bolivia y Ecuador en la programación sectorial y en cada uno de los demás mecanismos del Acuerdo.

Este régimen no ha funcionado a cabalidad, o por lo menos no ha respondido a las expectativas de Bolivia y Ecuador; especialmente en el primer caso los beneficios son mínimos, lo que ha causado frustración, que unida al giro político adoptado por los países andinos en sus relaciones recíprocas a partir de 1979 (hasta entonces las acciones de integración se habían centrado en el ámbito especialmente económico) han dado lugar al "alejamiento temporal" de Bolivia de las sesiones de la Comisión, actualmente en vías de resolverse. En diciembre de 1980 venció el plazo a partir del cual Bolivia y Ecuador deberían comenzar la liberación paulatina de sus mercados, en un proceso que debe concluir en 1990. Esta liberación no se ha producido y está pendiente una evaluación respecto a la justificación o no de prórroga para este plazo, así como para la adopción de medidas preferenciales adicionales. No hay criterios uniformes en este aspecto, especialmente con respecto al caso de Ecuador, país que en función de su auge petrolero y de un mejor aprovechamiento de las posibilidades de la integración mejoró su posición relativa en el decenio en relación con los otros países. Estos asuntos también constituyen parte fundamental de la decisión que a la brevedad posible se aprestan a tomar los países andinos.

En el campo de las relaciones con terceros el Grupo Andino estuvo poco activo durante su primera década, destacándose el acuerdo comercial que en conjunto firmaron los países andinos con Estados Unidos en 1979, el convenio con la CEE en 1980 y las negociaciones conjuntas para la restructuración de la ALALC en 1980 y 1981. En el nivel latinoamericano se han establecido Comisiones Mixtas con Argentina y México e iniciado conversaciones con Brasil, sin que se hayan obtenido resultados concretos de importancia. Sin embargo, cabe recordar las conclusiones de la Junta del Acuerdo de Cartagena, al evaluar el primer decenio de la integración, cuando indica que ese decenio correspondió a un período de identificación y consolidación interna pero que la próxima década estará asignada por la búsqueda de una interrelación económica más intensa con los países latinoamericanos.

En síntesis, el Grupo Andino ha avanzado bastante en sus primeros 12 años y muestra varios resultados internacionales. El proceso ha tenido altibajos, en contrándose precisamente en este momento en un profundo período de definiciones. Sin embargo existe optimismo y clara definición en los gobiernos de todos los países integrantes por solucionar los problemas y seguir adelante en el proceso de integración, en cuyo caso se avecina una época propicia para las vinculaciones internacionales.

CAPITULO II

ANTECEDENTES DE LA COOPERACION ECONOMICA ENTRE BRASIL Y LOS PAISES DEL GRUPO ANDINO

A. EL INTERCAMBIO COMERCIAL ENTRE BRASIL Y EL GRUPO ANDINO

1. Evolución del Comercio

El intercambio comercial entre Brasil y los países del Grupo Andino tradicionalmente ha sido muy reducido. En la época anterior a la industrialización de los países latino-americanos ello fué consecuencia de la concentración de la actividad de exportación en uno o dos productos primarios que se vendían a los grandes centros industriales del mundo. A su vez, los países latinoamericanos importaban la mayoría de los productos manufacturados, los cuales procedían en su casi totalidad de los países industrializados principalmente los Estados Unidos y Europa. Esta situación se reflejaba en el comercio entre los países latinoamericanos, el cual consistía casi exclusivamente en el intercambio de productos agrícolas que por razones de clima no podían desarrollarse en todos los países de la región.

Tampoco el proceso de industrialización que se desarrolló en América Latina a partir de los años treinta no permitió incrementar significativamente el intercambio entre los países de la región, dado que ese impulso de la actividad industrial se basó casi exclusivamente en la sustitución de importaciones.

Ese panorama se mantuvo incambiado hasta la década de los cincuenta en que se desenvuelve la idea de integración regional como vía para la emancipación económica e impulsar el desarrollo económico y social en la región latinoamericana. Ese pensamiento resultó en 1960 en la creación de ALALC, cuyo objetivo era la formación de una zona de libre comercio en América Latina. A este proceso de integración se asociaron en Brasil, los países del Cono Sur, los países que actualmente forman el Grupo Andino y México.

En un comienzo la integración en el marco de ALALC tuvo cierto éxito, ya que permitió recuperar algunas corrientes comerciales que se habían realizado en base a convenios bilaterales, pero habían desaparecido con la reaparición del multilateralismo en las relaciones comerciales internacionales. Asimismo, algunas nuevas corrientes comerciales se concretaron aprovechando los márgenes de preferencias obtenidas en los primeros años de ALALC, pero debe señalarse que dichas ventajas fueron aprovechadas con más intensidad por los países más industrializados del área.

Los temores de que los restantes países no obtendrían beneficios equitativos de la integración afectó el avance en las negociaciones para la formación de la Zona de Libre Comercio. Esas dificultades impulsaron además la creación de un nuevo proceso de integración entre los países de la subregión andina, que fué concebido como forma de atenuar la incidencia negativa que provocaba las disparidades en el potencial económico entre los países de América Latina.

El comercio intra-latinoamericano aumentó considerablemente durante la década de los setenta. Dentro de ello se destacó el incremento en el intercambio entre los países integrantes del Acuerdo de la subregión andina, como también la expansión de las exportaciones brasileñas hacia América Latina, entre las cuales tuvieron una participación elevada las destinadas a los países del Grupo Andino. El incremento de las exportaciones brasileñas se debió básicamente a la ampliación del parque industrial brasileño. Debe señalarse, sin embargo, que aún cuan-

do el proceso de integración en el ámbito de ALALC facilitó el incremento del comercio intraregional ello no fué el elemento determinante, en especial en lo referente a las exportaciones de Brasil hacia los países andinos.

Por otra parte, este proceso de integración no logró el objetivo principal planteado en el Tratado de Montevideo de 1960, eso es la concreción de la Zona de Libre Comercio.

Ese claro estancamiento en que se encontraba el proceso de integración a fines de la década de los años 70 condujo a la formulación de un nuevo Tratado, conocido como Tratado de Montevideo de 1980, que creó ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración).

El nuevo Tratado muestra una mayor flexibilidad, ya que no contiene plazos estrictos para el cumplimiento de determinadas etapas del proceso de integración y permite, además, la concreción de acuerdos de alcance parcial entre algunos países miembros de ALADI, en los cuales las ventajas otorgadas entre esas partes, no son automáticamente extensivas a los demás países miembros.

Por este nuevo Tratado será posible llegar a convenios, entre Brasil y los países del Grupo Andino en base a las disposiciones que permite la formalización de acuerdos de alcance parcial.

Sin embargo, pese a esos escasos avances en el proceso de integración latinoamericano, el comercio entre Brasil y los países del Grupo Andino esta teniendo una expansión relativa de significancia en los últimos años. En efecto, mientras que al final de la década de los sesenta las exportaciones brasileñas a la subregión eran muy reducidas, alrededor de 16 millones de dólares, las cuales representaban sólo un 0.7% del total exportado por el país, al final de la década de los setenta, ellas superaban los 550 millones de dólares, cerca de un 4% del total exportado. En las importaciones se registró también una expansión, aunque de menor magnitud que en las exportaciones. A pesar de ese crecimiento reciente, el intercambio entre Brasil y el Grupo Andino debe considerarse todavía como escaso, teniendo una participación muy marginal en el comercio total tanto de Brasil como del Grupo Andino. Por otra parte, las cifras globales esconden un mayor desequilibrio que se descubre si se analizan las estadísticas por países y por productos.

El intercambio comercial presenta en 1980 un saldo favorable para el Grupo Andino, debido al incremento sustancial registrado en el valor de las importaciones de petróleo de Brasil procedentes de Venezuela. Si se excluye el petróleo de las transacciones, el intercambio entre Brasil y el Grupo Andino muestra un saldo favorable muy grande a favor del primero; siendo las exportaciones de Brasil al Grupo Andino más de 3 veces superiores a las importaciones no petroleras desde la subregión.

Asimismo, en las importaciones no petroleras de Brasil, procedentes del Grupo Andino, los minerales tienen una elevada participación, (casi un 70% en el año 1979). El resto está integrado por una serie de productos, donde en no más de seis partidas se están registrando transacciones significativas.

En cambio, las exportaciones de Brasil al Grupo Andino muestran un panorama completamente distinto. La elevada expansión de estas exportaciones se basó principalmente en bienes manufacturados, presentando una clara diversificación. Esta evolución de las exportaciones brasileñas se explica principalmente por el desarrollo industrial que tuvo al país, así como las políticas de estímulos a la exportación de bienes manufacturados.

CUADRO 1

BRASIL: EXPORTACIONES (FOB) POR PAÍSES

(Millones de Dólares)

AÑO		Total Mundial	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venez.	Grupo Andino	Argent.	Chile	México	Paraguay	Uruguay	Resto ALALC
1966	Valor	1.741,4	n/d	6,9	0,3	9,9	n/d	n/d	113,1	22,6	6,2	2,5	20,0	164,4
	§	100,0	n/d	0,4	...	0,6	n/d	n/d	6,5	1,3	0,4	0,1	1,0	9,4
1967	Valor	1.654,0	n/d	2,3	0,5	3,7	n/d	n/d	97,6	21,7	6,9	3,6	17,9	147,7
	§	100,0	n/d	0,1	...	0,2	n/d	n/d	5,9	1,4	0,4	0,2	1,1	8,9
1968	Valor	1.881,3	2,6	2,0	0,3	6,7	4,0	15,9	118,8	23,2	11,1	5,2	19,2	177,5
	§	100,0	0,1	0,1	...	0,4	0,2	0,8	6,4	1,2	0,6	0,3	1,0	9,4
1969	Valor	2.311,0	3,9	2,3	0,3	4,9	4,5	15,9	170,9	24,1	14,0	6,6	22,7	238,3
	§	100,0	0,2	0,1	...	0,2	0,2	0,7	7,4	1,0	0,6	0,3	1,0	10,3
1976	Valor	10.128,3	100,5	32,7	14,0	80,2	125,2	352,6	331,1	81,8	142,2	132,1	162,6	849,8
	§	100,0	1,0	0,3	0,1	0,8	1,2	3,5	3,3	0,8	1,4	1,3	1,6	8,4
1977	Valor	12.120,2	140,8	61,8	21,3	56,3	199,7	479,9	373,0	130,3	106,8	185,2	205,2	1000,5
	§	100,0	1,2	0,5	0,2	0,4	1,6	4,0	3,1	1,1	0,9	1,5	1,7	8,3
1978	Valor	12.658,9	133,8	113,3	43,9	34,2	218,6	543,8	348,9	191,1	178,0	224,3	133,2	1075,5
	§	100,0	1,1	0,9	0,3	0,3	1,7	4,3	2,8	1,5	1,4	1,8	1,0	8,5
1979	Valor	15.244,4	126,8	165,3	34,9	43,8	198,4	569,2	718,4	362,8	291,9	324,4	208,1	1905,6
	§	100,0	0,8	1,1	0,2	0,3	1,3	3,7	4,7	2,4	1,9	2,1	1,4	12,5
1980	Valor	14.400,1	107,6	98,8	32,6	71,1	145,2	455,3	742,9	309,5	350,9	-286,6	211,3	1900,2
En Sept.	§	100,0	0,7	0,7	0,2	0,5	1,0	3,2	5,2	2,2	2,4	2,0	1,5	13,2

n/d - No disponible.

Fuente: Boletim do Banco Central do Brasil.

CUADRO 2

BRASIL: IMPORTACIONES (CIF) POR PAÍSES
(Millones de Dólares)

AÑO		Total Mundial	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venez.	Grupo Andino	Argent.	Chile	México	Paraguay	Uruguay	Resto ALALC
1966	Valor	1.496,2	0,5	0,9	...	7,3	70,4	79,2	117,0	17,4	14,8	0,3	9,4	158,9
	\$	100,0	...	0,1	...	0,5	4,7	5,3	7,9	1,1	1,0	...	0,6	10,6
1967	Valor	1.667,4	0,3	1,2	0,3	6,8	54,5	63,1	123,3	16,0	17,9	1,0	5,2	163,4
	\$	100,0	...	0,1	...	0,4	3,3	3,8	7,3	1,0	1,1	0,1	0,3	9,8
1968	Valor	2.131,9	0,4	2,8	0,4	6,7	66,7	77,0	152,7	20,9	18,2	0,4	7,5	199,7
	\$	100,0	...	0,1	...	0,3	3,1	3,6	7,1	1,1	0,9	...	0,4	9,4
1969	Valor	2.264,7	0,7	1,9	0,7	8,4	60,8	72,5	155,9	29,5	21,0	0,4	12,0	218,8
	\$	100,0	...	0,1	...	0,4	2,7	3,2	7,0	1,3	0,9	...	0,5	9,7
								(FOB)						
1976	Valor	12.383,0	15,7	10,3	5,9	53,6	96,6	182,1	429,3	266,9	184,2	27,0	81,2	988,6
	\$	100,0	0,1	0,1	...	0,5	0,8	1,5	3,5	2,2	1,5	0,2	0,6	8,0
1977	Valor	12.023,4	23,4	4,9	4,9	64,8	145,8	243,8	453,2	311,4	208,0	33,2	93,2	1099,0
	\$	100,0	0,2	...	...	0,6	1,2	2,0	3,8	2,6	1,7	0,3	0,8	9,1
1978	Valor	13.683,1	35,9	4,1	15,4	58,5	126,3	240,2	544,4	264,7	196,3	46,5	130,2	1182,1
	\$	100,0	0,3	...	0,1	0,4	0,9	1,8	4,0	2,0	1,4	0,3	1,0	8,7
1979	Valor	17.961,3	88,6	6,9	7,0	101,1	227,8	431,4	896,0	411,8	246,2	71,0	185,3	1810,3
	\$	100,0	0,5	...	...	0,6	1,3	2,4	5,0	2,3	1,4	-0,4	1,0	10,1
1980	Valor	17.296,2	41,2	5,8	4,5	75,3	374,3	501,1	581,8	318,2	311,0	68,6	135,7	1415,2
En Sept.	\$	100,0	0,2	...	...	0,4	2,2	2,9	3,4	1,9	1,8	0,4	0,8	8,2

Fuente: Coletim do Banco Central do Brasil.

Estas características observadas en el comercio entre Brasil y Grupo Andino, puede explicarse por las diferencias que tienen sus estructuras económicas. En efecto, por un lado Brasil por el desarrollo que ha alcanzado su actividad industrial tiene necesidades crecientes en materia de minerales y combustibles. En muchos de esos rubros su producción interna es insuficiente para cubrir sus requerimientos, por lo tanto, debe recurrir a importaciones, muchas de las cuales proceden de los países del Grupo Andino que tienen un desarrollo muy grande en minería y petróleo. Por otra parte, las incipientes exportaciones de bienes manufacturados de Brasil encuentran en los países del Grupo Andino un mercado considerable y en expansión. La penetración de estos mercados fue factible en aquellos rubros donde no había producción nacional y en los cuales los niveles arancelarios no eran muy elevados. Este hecho explica que las exportaciones de bienes de la metal-mecánica, ascendieron en 1979 a casi un 45% del total de exportaciones de Brasil a los países del Grupo Andino, mientras que las de bienes de industrias tradicionales representaron sólo un 16%.

Un factor que ha limitado el comercio entre Brasil y el Grupo Andino es la distancia que existe entre los mercados de ambas áreas. A pesar de que cuatro de los cinco países andinos tienen fronteras con Brasil, sólo Bolivia tiene comunicación por vía terrestre. La comunicación con los otros países del Grupo Andino sólo se puede realizar por vía marítima, pero por el bajo nivel del comercio actual, la frecuencia de las líneas de transporte es escasa.

Las preferencias comerciales establecidas por las negociaciones realizadas en el marco de ALALC tuvieron escasa incidencia sobre el comercio de Brasil con el Grupo Andino. Se negociaron un número elevado de partidas pero en pocas se materializó una corriente comercial. En efecto, el comercio de productos negociados es una fracción pequeña del comercio total de Brasil con cada uno de los países del Grupo Andino. En particular merece señalarse que las exportaciones de Brasil en productos negociados representó el 2% de sus exportaciones a Bolivia, 12% en el caso de Ecuador, 9% a Perú y 13% a Venezuela. Los productos negociados tienen una participación significativa, un 43%, sólo en las exportaciones a Colombia. En las exportaciones de los países del Grupo Andino a Brasil los productos negociados tienen una mayor participación oscilando alrededor del 50% del total exportado.

2. El Intercambio de Brasil con Cada País del Grupo Andino

Este análisis del intercambio debe ser completado con el estudio sobre el comercio bilateral de Brasil con cada país del Grupo Andino. Esta desagregación resulta necesaria por las diferencias muy notorias que hay de un caso a otro.

a) Bolivia

El comercio de Brasil con Bolivia es sistemáticamente favorable al primero. En general las exportaciones brasileñas fueron más del doble que las importaciones de bienes procedentes de Bolivia. En 1977 las importaciones procedentes de Brasil representaron un 22% del total importado por Bolivia. Las exportaciones de Brasil para Bolivia están muy diversificadas.

Las importaciones de Brasil procedentes de Bolivia están integradas por no más de cinco productos: tres agropecuarios (ganado bovino, castañas y arroz), casiterita y caucho natural. El valor importado oscila apreciablemente de un año a otro, debido a las fluctuaciones en la importación de bienes agrícolas.

La explicación de esta reducida exportación de Bolivia a Brasil radica a que su producción exportable es competitiva la brasileña, no habiendo casi complementación entre ellos.

b) Colombia

El comercio de Brasil con Colombia presenta también un desequilibrio muy grande. Las exportaciones brasileñas hacia ese país muestran una expansión considerable en los últimos 10 años, llegando a 136 millones de dólares en 1980, y presentando además una clara diversificación. En cambio, las exportaciones de Colombia a Brasil son muy reducidas y muestran, a su vez, poco dinamismo; sólo 8 millones de dólares en 1980.

Lo rubros que tienen mayor relevancia en las exportaciones brasileñas son los de la industria automotriz, de la metal-mecánica y de la siderurgia.

En las importaciones de Brasil procedentes de Colombia muy pocos rubros tienen un valor significativo. Se importó en 1978 y 1979 más de un millón de dólares en partes y piezas para motores, 1,5 millón de dólares en encensores y entre 1 y 2 millones de dólares en cemento que se utilizó para abastecer Manaus. Esta escasa importación procedente de Colombia se explica porque la producción exportable, pese a tener cierta diversificación, es claramente competitiva con la brasileña.

c) Ecuador

El comercio de Brasil con el Ecuador es más reducido que con los otros países integrantes del Grupo Andino.

Las exportaciones de Brasil hacia Ecuador eran prácticamente inexistentes al final de la década de los sesenta. Posteriormente comenzaron a incrementarse para situarse actualmente en alrededor de los 40 millones de dólares. Estas exportaciones están también muy diversificadas, aunque hay un predominio de los productos de la industria metal-mecánica.

Las importaciones de Brasil procedentes de Ecuador son muy pequeñas. En 1979 ascendieron a 7 millones de dólares, los cuales corresponden casi exclusivamente a dos productos (conserva de atún y sombreros de paja). En 1980 Brasil importó del Ecuador petróleo por un valor de 29 millones de dólares.

Este bajo nivel de comercio de Brasil con Ecuador se explica principalmente por las dificultades de transporte que son mayores. Ecuador es el país de América del Sur que más alejado está de Brasil por vía marítima.

d) Perú

El comercio de Brasil con Perú es también reducido, lo cual se explicó por los mismos factores indicados anteriormente, pero se debe adicionar que como en el caso de Ecuador, los problemas de transporte se acentúan por la distancia que hay por vía marítima entre los centros económicos de Brasil y Perú.

Las exportaciones de Brasil a Perú mostraron, además, fuertes fluctuaciones en los últimos años debido a los problemas que tuvo Perú en materia de importaciones.

En 1980 se produjo un repunte sustancial en las exportaciones de Brasil a Perú, llegando a triplicarse en relación al valor de 1979. Este cambio se debió casi exclusivamente a la modificación del régimen de importación en Perú.

Este hecho mostró el claro aprovechamiento que pudo hacer Brasil de la apertura de una economía latinoamericana, repitiéndose así la experiencia ya registrada anteriormente en caso semejante con Chile, Argentina y Uruguay.

Las exportaciones de Brasil a Perú son muy diversificadas, con predominio de productos de la industria metal-mecánica. En la expansión de las exportaciones que se registró en 1980, el sector automotriz tuvo una elevada participación.

Las importaciones de Brasil procedentes de Perú son de mayor magnitud que las correspondientes a los otros tres países del Grupo Andino analizados anteriormente. Esa mayor importación se explica exclusivamente por las compras de metales que hace Brasil en Perú (cobre, zinc y plata); las cuales representaron en 1979 casi el 90% de lo importado de ese país.

e) Venezuela

Finalmente, Venezuela es el principal mercado de productos brasileños entre los países del Grupo Andino.

Las exportaciones de Brasil a Venezuela eran muy reducidas a fines de la década de los sesenta, posteriormente tuvieron una gran expansión, llegando a su nivel máximo en 1978 con 219 millones de dólares. Sin embargo, pese a esa evolución que tuvo la exportación de Brasil hacia Venezuela, su participación en las importaciones de este país es muy reducida, menos del 2% del total de las compras en el exterior. Las exportaciones brasileñas tienen una gran diversificación, destacándose los productos de la industria metal-mecánica, productos siderúrgicos, madera, azúcar y jugo de naranja concentrado.

El valor de las importaciones de Brasil procedente de Venezuela tuvo un crecimiento significativo en la última década, del orden de 20% anual en promedio. Esta expansión se debió casi exclusivamente al aumento de las importaciones de petróleo, debido tanto al incremento del volumen como al del precio. Estas importaciones representan actualmente alrededor, del 95% del total importado por Brasil desde ese país. El aumento en el volumen importado de petróleo se explica porque Brasil desea cambiar sus fuentes de abastecimiento de petróleo, debido a inestabilidad política en el Medio Oriente.

El aumento de las importaciones desde Venezuela fue muy superior al de las exportaciones brasileñas hacia ese país, por la alta incidencia del petróleo. Por lo tanto, el comercio bilateral entre ambos países que tenía hasta 1979 un saldo favorable para Brasil, pasó a mostrar un saldo ampliamente deficitario en 1980 y 1981.

CUADRO 3

BRASIL: EXPORTACIONES AL GRUPO ANDINO EN 1979

(Millones de Dólares)

CONCEPTO	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	TOTAL
1. Metal-mecánica	57,3	60,3	26,0	31,5	74,5	249,6
a. Material de Transp..	20,4	30,5	8,4	14,5	24,0	98,2
b. Resto	36,9	29,8	17,6	17,0	50,1	151,4
2. Industria Química	21,2	11,2	2,6	3,8	13,8	52,6
3. Caucho	2,0	2,2	0,4	0,9	3,2	8,7
4. Papel y celulosa	2,0	1,9	3,3	1,1	5,3	13,6
5. Metales no ferrosos ..	3,0	1,0	0,3	0,2	6,5	11,0
6. Siderurgia	11,3	28,0	0,9	2,3	16,2	58,7
7. Agricultura y agroind..	5,6	1,7	0,1	0,9	39,6	47,9
8. Otras industrias (tra- dicionales)	24,5	59,1*	1,3	3,1	39,3	127,2
T O T A L	<u>126,9</u>	<u>165,3</u>	<u>34,9</u>	<u>43,8</u>	<u>198,4</u>	<u>569,3</u>

(*) 52,6 millones de dólares de gasolina.

Fuente: CEPAL, elaborado en base a datos de CACEX.

CUADRO 4

BRASIL: IMPORTACIONES (CIF) DESDE EL GRUPO ANDINO EN 1979

(En millones de dólares)

(Entre parentesis: partidas superiores a 1 millón de dólares)

Grupos y Posiciones	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venez.	Total Grupo Andino
TOTAL	89,3	8,0	7,5	107,1	243,8	455,7
1. Productos Agropecuarios y Agroindustriales	44,5	0,4	1,6	7,6	0,1	54,2
01.02.01.02 Bovinos p/ consumo	(32,2)	...	...	...	...	...
08.01.05.01 Castañas	(3,1)	...	...	...	...	...
07.03.05.00 Aceitunas	...	...	...	(1,6)	...	...
16.04 Prep. y cons. de pesc.	...	...	(1,2)	(5,6)	...	...
2. Productos Minerales	43,8	1,2	...	20,2	225,4	290,6
25.23 Cemento	...	(1,2)	...	(0,1)	...	...
26.01 Casiterita y otros minerales de antimonio	(42,6)	...	...	(0,1)	...	...
27.09.01.00 Petróleo en bruto	...	...	...	...	(187,6)	...
Resto 27 Derivados de Petróleo	(1,2)	...	...	...	(37,8)	...
71.05.01.00 Plata en bruto	...	...	...	(20,0)	...	...
3. Productos Industrialiales	1,0	6,4	5,9	79,3	18,3	110,9
a) Productos Químicos	...	2,6	0,3	3,7	2,6	9,2
28.38.14.00 Sulfato cúprico	...	...	...	(2,2)	...	...
29.01.30.00 Benceno	...	(1,6)	...	...	...	...
38.19.29.00 Dodecilbenceno	...	...	...	...	(2,6)	...
b) Metales Comunes	0,3	0,1	...	74,9	13,3	88,6
73 Hierro	...	...	...	...	(4,3)	...
74.01 Cobre	...	...	...	(62,5)	...	...
76.01.01.00 Aluminio	...	...	...	...	(9,0)	...
79.01 Zinc	...	...	...	11,8	...	...
c) Otros	0,7	3,7	5,6	0,7	2,4	13,1
65.02.01.00	...	...	(5,4)	...	...	...
70 Vidrio	...	(1,1)	...	...	...	...
85.01 Partes y pieza mot.	...	(1,4)	...	...	...	...
92.11.03.00 Toca-discos	...	...	...	...	(1,4)	...

Fuente: CEPAL, elaborado en base a datos de CACEX.

Las importaciones procedentes de Venezuela de otros productos que no sean petróleo y derivados son muy reducidas debido a que no hay saldos exportables en casi ningún rubro en que Brasil sea un potencial importador.

En general la producción venezolana es competitiva de la producción brasileña. Venezuela ha desarrollado ultimamente ciertas actividades industriales que utilizan tecnologías sofisticadas, (productos petroquímicos y fertilizantes nitrogenados), las cuales podrían ser complementarias de la producción brasileña. Sin embargo, hasta el momento, por diversos motivos, Venezuela no ha tenido excedentes en esas producciones que le permitieran exportar.

B. MECANISMOS EMPLEADOS EN LA COOPERACION ENTRE BRASIL Y LOS PAISES DEL GRUPO ANDINO

En el pasado no hubo intentos explícitos para ampliar la cooperación económica específicamente entre Brasil y el Grupo Andino. En algunos casos se buscó establecer mecanismos de cooperación, pero, dentro de un ámbito en general más amplio, especialmente a nivel latino-americano. En otros casos la cooperación se intentó establecer en forma bilateral entre Brasil y los países individuales del Grupo Andino, a través de convenios entre gobiernos o entre empresas públicas.

1. Los mecanismos de cooperación en el marco de la ALALC

ALALC fue un gran esfuerzo de integración económica en el ámbito latino-americano, en que participaron tanto Brasil como los países del Grupo Andino, conjuntamente con los países del Cono Sur y México.

El Tratado de Montevideo de 1960, que creó la ALALC tenía como objeto principal establecer la creación de una zona de libre comercio, entre los países participantes, que se perfeccionaría durante un período de transición, cuya duración se fijó originariamente en doce años y luego se amplió a 18 años hasta el 31 de diciembre de 1980. En ese período de transición las Partes Contratantes adoptarían medidas para la liberación del intercambio recíproco.

Los mecanismos acordados para el cumplimiento de los objetivos perseguidos disponían que las Partes Contratantes se reunirían por lo menos una vez por año para negociar reducciones de gravámenes y otras restricciones a la importación aplicadas a los productos originarios de la Zona, a fin de eliminarlos gradualmente. Se acordaba, para productos elegidos, dentro de esas negociaciones, eliminar en un período de doce años y en forma lineal (8% por año) los gravámenes y otras restricciones que incidían sobre el precio de los productos importados, registrándose los resultados en las Listas Nacionales de cada uno de los países miembros. Las concesiones incluidas podían ser eventualmente retiradas, pero solamente, mediante compensaciones adecuadas.

Este mecanismo de liberación comercial se complementó con un instrumento destinado a la unificación de las concesiones que negociaran las partes contra

tantes para llegar a la libre comercialización de los productos que constituyen lo esencial del comercio, que es la Lista Común. Esta lista debería incluir los productos que las Partes se comprometieran colectivamente a liberar totalmente de gravámenes y restricciones en el período de transición. La lista se integraría por tramos a negociar cada tres años, equivalente al 25% para llegar a lo esencial del intercambio al final del período de transición. La inclusión de productos en la lista común sería definitiva y las concesiones otorgadas sobre los mismos irrevocables.

Estos instrumentos básicos del programa de liberación se complementaron con las listas especiales de ventajas no extensivas otorgadas a cada uno de los países de menor desarrollo económico relativo por otras Partes Contratantes, y por los acuerdos de complementación por sectores industriales. En esa última modalidad no regía la cláusula de la nación más favorecida.

Las Listas Nacionales fueron el instrumento que tuvo mayor incidencia, dado que el comercio de productos incluidos en las listas nacionales representó un 90% del intercambio de productos negociados. Los acuerdos de complementación tuvieron cierto dinamismo durante la década de los setenta, cuando se reestructuró este instrumento. El comercio de productos negociados a través de los acuerdos de complementación asciende actualmente a 7% del total del intercambio de productos negociados.

El programa de liberación tuvo un avance rápido en las negociaciones; en 1962 se incluyeron en las Listas Nacionales 8517 ítem y en 1963 se negociaron 4702 ítem. Posteriormente, este proceso de negociación se estancó ya que se redujo el número de nuevos ítem incluidos en las listas nacionales. El programa de liberación tuvo posteriormente un nuevo avance como consecuencia de la reestructuración. Esta reestructuración permitió concretar varios acuerdos incorporándose un número apreciable de ítems en el programa de liberación. Sin embargo, ello no logró romper el estancamiento del proceso de integración.

Las márgenes de preferencia otorgadas a través del programa de liberación sufrieron una importante erosión debido a la existencia de regímenes que otorgan exoneración o reducción del pago de aranceles en la mayoría de los países latinoamericanos. La erosión de los márgenes de preferencia por la existencia de regímenes exoneratorios se observa claramente en el Brasil, donde las importaciones efectuadas bajo regímenes que no discriminan el lugar de procedencia superan ampliamente a las otorgadas en el marco de ALALC. Por otra parte, en el Brasil, algunos rubros importantes en cuanto a volúmenes de comercio, como carne y trigo, son importados por instituciones estatales las cuales están exentas de impuestos. La importación de dichos productos de países de ALALC no depende en absoluto del margen de preferencia otorgado en la Lista Nacional, sino de la negociación que realizaron las instituciones pudiendo efectuarse incluso con exportadores de países no integrantes de ALALC.

Por otra parte, en un elevado número de concesiones el margen de preferencia fue disminuido. Los casos más significativos fueron los de Argentina y Chile, que por la política de apertura en el comercio exterior que aplicaron en

los últimos años, provocaron una reducción de los márgenes de preferencias en un 95% de las concesiones.

Los acuerdos de complementación no lograron el éxito esperado, ya que sólo en tres actividades se lograron formalizar algunos acuerdos: electro-eletrónico, químico-farmacéutico y máquinas de oficinas. Los acuerdos de complementación solamente fueron eficaces en los casos donde existían empresas multinacionales con filiales en más de un país miembro de ALALC.

En lo que se refiere a la lista común que debía aportar la base consistente para el perfeccionamiento de la zona de libre comercio, el estancamiento fue claro a partir de los intentos de negociación del segundo tramo, que debía agregar productos a la lista correspondiente al primer trienio, hasta alcanzar, por lo menos, el 50% del valor del intercambio zonal. Luego de engorrosas tratativas, la lista con los productos a incluir en ese segundo tramo no pudo ser aprobado, dado que no se alcanzó la unanimidad requerida entre las Partes Contratantes. En años siguientes, se intentó volver a negociar, pero fue imposible llegar a un acuerdo.

El estancamiento que mostraba el proceso en ALALC, además de los temores crecientes en torno a la equidad de los beneficios de la integración, estimularon a los países de la subregión andina a crear un nuevo proceso, que permitiera atenuar los desequilibrios con los países grandes de ALALC. Para ello se concreta el Acuerdo de Cartagena en 1968, donde participaban inicialmente, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú; posteriormente, en 1973, se incorpora Venezuela y, más recientemente, en 1976, se retira Chile.

Este estancamiento del proceso de integración culmina con la firma de un nuevo Tratado de Montevideo, en el cual se transforma ALALC en ALADI (Asociación Latino Americana de Integración). Esta nueva institución tiene características bastante diferentes a su antecesora. En particular se da mayor flexibilidad al proceso de integración y se eliminan los plazos para el cumplimiento de dicho proceso. Se abre, además, el camino a acuerdos de alcance parcial entre las partes contractantes, en los cuales no rige la cláusula de la nación más favorecida.

Este nuevo esquema operativo de la ALADI, extremadamente flexible y permisivo, y desligado de metas cuantitativas y plazos definidos, podrá facilitar una mejora en la cooperación entre Brasil y los países del Grupo Andino.

2. Cooperación financiera

El campo financiero es una de las áreas tradicionales de la cooperación regional y donde ésta ha alcanzado resultados perceptibles y estables. Las primeras iniciativas tendientes a unir los esfuerzos de los países alrededor de este tema datan desde principios de los años sesenta, cuando fueron establecido el Banco Interamericano de Desarrollo (1959). En la segunda mitad de los años sesenta entraron en funcionamiento el Acuerdo de Pagos de la ALALC (1965), la Corporación Andina de Fomento (1968), el Acuerdo de Asistencia Financiera de Santo Domingo (1969) y, finalmente, en los años setenta, varias instituciones financieras y monetarias entre las cuales destacan el Fondo de Reservas (1976), y

el Banco Latinoamericano de Exportaciones (1977). La extensión de esta lista de organizaciones financieras y monetarias, conjuntamente con el hecho de que la gran mayoría de ellas ha tenido un desarrollo rápido y sin mayores tropiezos indica que esta modalidad de cooperación atiende a una necesidad concreta de los países y que los entendimientos se basan en intereses que son en gran medida coincidentes.

No han existido mecanismos para la cooperación específica entre Brasil y los países del Grupo Andino. Sin embargo, los avances realizados en esta área en el ámbito latinoamericano han contribuido a ampliar la cooperación económica entre las dos partes mencionadas.

Las instituciones financieras y monetarias que se analizarán en este punto, se agruparán de la siguiente forma: sistemas de financiamiento del comercio exterior y de compensación de pagos; fondos de financiamiento de desequilibrios de balanza de pagos; bancos y fondos de desarrollo y otras instituciones de cooperación financiera y monetaria.

a) Sistemas de financiamiento del comercio exterior y de compensación de pagos

Existen varios sistemas, pero el que agrupa a Brasil a los países del Grupo Andino, es el Acuerdo de Pagos de ALALC (que con seguridad continuará funcionando en el marco de la nueva ALADI). El objetivo de largo plazo de este Acuerdo es la coordinación de las políticas financieras y monetarias de los países miembros. A pesar de que muy poco es lo que se ha logrado en ese sentido, este Acuerdo ha resultado ser de gran importancia para la facilitación y el financiamiento del comercio inter-regional.

El funcionamiento se basa en el otorgamiento de créditos recíprocos entre los bancos centrales de los países participantes, cuya existencia permite una liquidación periódica de los pagos pendientes entre los países, mediante la cual se cancelan en monedas convertibles tan solo los saldos resultantes del intercambio. El sistema opera prácticamente sin costo alguno y, además, permiten grandes ahorros en divisas al evitarse así las comisiones e intereses que anteriormente cobraban los bancos extraregionales que actuaban de intermediarios entre los respectivos bancos centrales.

El sistema de compensación de la ALALC (incluye a la República Dominicana, que también es parte del Acuerdo) se encuentra casi completo al haberse suscrito 62 convenios bilaterales de créditos de los 66 que son factibles. En el año 1979 el monto total de créditos transferidos alcanzó a 1.600 millones de dólares y permitió un volumen de operaciones financieras superior a los 6.400 millones de dólares, lo que equivale a haber financiado unas tres cuartas partes del comercio de ese año. Es decir, tan solo 25% tuvo que ser transferido efectivamente en divisas que constituyen activos internacionales de reserva, lo que es clara indicación de la eficacia del sistema.

b) Fondos para financiar desequilibrios de Balance de Pagos

Estos mecanismos son concebidos como medios de financiamiento complementarios a los que proveen los sistemas de compensación. Como es sabido, los últimos se caracterizan por funcionar a plazos cortos (de tres a seis meses), dentro de los cuales deben ser efectuadas las compensaciones de los saldos del comercio financiado por los acuerdos de pagos. A los pocos años de su funcionamiento, se hizo evidente que algunos países necesitaban plazos y montos mayores de créditos para poder hacer frente a los déficit en su intercambio con la región y que, generalmente se sumaron a desequilibrios en sus balances de pagos que tenían carácter estructural.

El Acuerdo de Asistencia Financiera (Acuerdo de Santo Domingo) entró en vigencia para los países miembros de la ALALC en 1970 y en 1972 adhirió al mismo la República Dominicana. Su propósito es complementar la asistencia financiera temporal (prevista en el sistema de Compensación de la ALALC) a países miembros que experimentan desequilibrios en su comercio, más que dar apoyo en general a sus balances de pagos. El volumen total de sus recursos asciende desde Marzo de 1980 a 263.3 millones de dólares, y el máximo de que puede disponer cada país en seis veces su aporte. Los bancos centrales de Argentina y Venezuela han firmado convenios adicionales por 30 millones de dólares, en cada caso, con los demás bancos centrales miembros del Acuerdo, con lo cual los fondos totales alcanzan a 323.3 millones de dólares. El crédito en principio tiene que ser devuelto en un plazo de cuatro meses. La disponibilidad de recursos y el corto plazo de devolución han limitado el uso del Fondo, que en la práctica ha quedado circunscrito a los países menores y medianos. Para atender a estas deficiencias, se ha propuesto que el plazo y el monto de la disposición máxima sean ampliados y que los países simultáneamente aumenten sus aportes. Además, se ha sugerido que los Bancos con situaciones más holgadas de reserva efectúen aportes extraordinarios, o que se busquen recursos adicionales fuera del sistema.

Es interesante señalar que Brasil ha formulado propuestas que utilizarían ese mecanismo para incentivar el comercio mutuo entre los países latinoamericanos. Las propuestas consisten en vincular el monto del financiamiento compensatorio con recursos regionales a que tienen derecho los Bancos Centrales de los diferentes países, con los flujos comerciales interregionales. Dentro de ese mecanismo un determinado país tendría derecho a mayores préstamos a medida que su déficit comercial con el resto de la región, con relación a su déficit total fuera mayor. Al mismo tiempo los países con un superavit regional relativamente más grande tendrían que realizar contribuciones mayores.

c) Bancos y Fondos de Desarrollo

Existe en la región latinoamericana, un gran número de instituciones cuyo objetivo es otorgar apoyo crediticio a los esfuerzos de desarrollo de la región. Las principales de ellas con referencia a Brasil y los países del Grupo Andino son: El Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo de Inversiones de Venezuela.

En cuanto al funcionamiento de esas Instituciones, debe mencionarse que habían existido en el pasado reciente problemas en diseñar y promover proyectos productivos. Han faltado y faltan todavía proyectos bien elaborados y de factibilidad económica probada para los cuales los Bancos y Fondos podrían desembolsar créditos. En otros casos, las instituciones no han podido captar suicientemente recursos, en particular frente a proyectos de gran envergadura. Esta escasez de fondos podría ser atendida mediante la obtención de recursos de origen regional y extraregional, acudiendo quizás a nuevos medios de captación. Es interesante comprobar que en ocasiones resulta más fácil a los países de la región recurrir directamente a la banca privada internacional que operar a través de las instituciones regionales o subregionales aunque se trate de iniciativas en prol de la integración o cooperación que tienen interés para naciones de América Latina y el Caribe.

d) Otros Organismos con funciones en el campo Financiero y Monetario

Cabe hacer referencia a algunas otras instituciones que tienen relación con el campo financiero y monetario, pero que por su especialización no pueden ser claramente clasificadas en las categorías anteriores. En el financiamiento de las exportaciones funcionan el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), el Sistema Andino de Financiamiento del Comercio (SAFICO) y las Aceptaciones Bancarias Latinoamericanas (ABLA), puestas en marcha por los países de la ALALC.

El BLADEX funciona desde 1978 con sede en la ciudad de Panamá, y tiene como objeto promover las exportaciones de origen latinoamericano, preferentemente las no tradicionales. El organismo cuenta con un capital social de 99 millones de dólares en acciones, que pueden ser adquiridas tanto por organismos estatales como privados.

El SAFICO, es un mecanismo administrado por la CAF, para promover la integración subregional andina mediante la expansión y la diversificación del comercio entre los países miembros. Entró en funcionamiento en 1974. Hasta fines de 1979, el sistema había concedido créditos por un total de 47.8 millones de dólares, del cual había sido desembolsado un 87%.

Las aceptaciones Bancarias Latinoamericanas fueron lanzadas por primera vez al mercado de Nueva York en 1976. Este instrumento fue diseñado con el propósito de captar recursos extraregionales para financiar las exportaciones latinoamericanas a corto y mediano plazo (máximo de 180 días). Hasta el momento ha respondido a las expectativas, debido a una serie de factores que inhiben su funcionamiento, entre los cuales se destacan su poca liquidez, el alto valor unitario de los documentos (25.000 dólares), la poca promoción dada a los mismos y su mayor costo en comparación con otros medios de financiamiento que se abren a los exportadores.

El Banco Árabe-Latinoamericano (ARLABANK) es una entidad bancaria privada de reciente creación (1978), en la cual se han juntado capitales provenientes de los países árabes y latinoamericanos, y cuyas operaciones financieras se destinan primordialmente a proyectos de integración en la región latinoamericana.

En el área de la cooperación técnica entre Instituciones bancarias financieras funcionan la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN) y el Centro de Estudios Monetarios (CEMLA). Tres de los cuatro esquemas de integración disponen además de organismos especializados en asuntos de cooperación y coordinación financiera y monetaria, a saber, la Comisión Asesora de Asuntos Monetarios y el Consejo de Política Financiera y Monetaria de la ALALC, el Consejo Asesor de Asuntos Monetarios del Acuerdo de Cartagena y el Consejo Monetario Centroamericano.

3. Cooperación a nivel empresarial

Otra modalidad de cooperación que merece analizarse es la que se realiza a nivel empresarial, especialmente a través de empresas conjuntas, aunque en el momento actual tiene escasa significación en las relaciones económicas entre Brasil y los países del Grupo Andino.

Las empresas conjuntas son objeto de una atención cada vez mayor en el marco de los esfuerzos de colaboración de los países en desarrollo para promover la industrialización. Es, por otra parte, un instrumento flexible, ya que puede presentarse de formas muy diversas.

La experiencia pasada ha mostrado que la empresa privada latinoamericana, con motivaciones y modalidades diferentes según los países, realizó un cierto esfuerzo de proyección internacional de sus actividades. Las inversiones directas latinoamericanas en la misma región han mostrado un gran dinamismo en los últimos años, no obstante que ellas continúan siendo una pequeña fracción de la inversión de las corporaciones internacionales.

La explicación principal de esas corrientes de inversión internacional se encuentra en las limitaciones que presenta el mercado nacional para la expansión de determinadas empresas, las que deben buscar en otros mercados la base para continuar creciendo y para emplear conocimientos tecnológicos disponibles y exportables.

Las empresas latinoamericanas suelen tener dentro de la región ventajas comparativas sobre las corporaciones internacionales, al disponer de tecnologías adaptadas a la fabricación en pequeña escala.

Asimismo, la gran mayoría de las empresas latinoamericanas procuran asociarse con inversionistas locales, cuando deciden internacionalizar sus actividades. Por regla general exportan poco capital y el aporte es básicamente de equipo y tecnología. Los recursos financieros resultan así aportados por el mercado local. Por otra parte, la empresa latinoamericana siempre procurará compartir riesgos con socios en el país receptor.

Una característica de las subsidiarias de las empresas latinoamericanas es su gran libertad de acción. En efecto, luego de un breve período de asistencia en el comienzo de las operaciones, por parte de la matriz la nueva subsidiaria funciona por su propia cuenta y difícilmente se la puede distinguir de una empresa local.

Por último, debe remarcarse que los empresarios latinoamericanos tienen una capacidad de adaptación gerencial a condiciones económicas y políticas complejas e inestables, muy superior a la de las corporaciones transnacionales.

Estas características de las empresas latinoamericanas con proyección internacional se encuentran en ciertas empresas brasileñas, en cambio, en los países del Grupo Andino son muy escasas las que están en esas condiciones, siendo sólo factible encontrar algunas en Colombia y Venezuela.

Las empresas brasileñas muestran, sin embargo, un menor interés en proyectarse internacionalmente que el observado en otros países latinoamericanos, especialmente en Argentina. Ello se explica, por un lado, por la existencia aún en Brasil de grandes posibilidades de inversión, con un más amplio mercado interno que en el resto de América Latina, lo cual permitiría mayores escalas de producción. Por otro lado, en varias actividades especialmente industriales, de Brasil la participación de filiales de compañías multinacionales es muy elevada, teniendo la empresa nacional en esos casos una presencia muy marginal.

Por estos motivos, se explica que los flujos de la inversión directa registrada entre Brasil y los países del Grupo Andino es prácticamente insignificante. En efecto, las inversiones brasileñas en dichos países son muy reducidas, registrando inclusive porcentajes de participación menores que los de otros países latinoamericanos como Argentina y México.

Por su parte, las inversiones de los países andinos en Brasil son también muy escasas. Venezuela registró inversiones por 21 millones de dólares en 1979, mientras que las de los demás países en conjunto ascendió a solo 400 mil dólares en ese mismo año.

4. Acuerdos y Convenios Bilaterales

Otra forma de cooperación entre Brasil y los países del Grupo Andino es la que se concreta por medio de acuerdos y convenios bilaterales firmados entre los gobiernos de dichos países. Actualmente, hay 107 acuerdos y convenios bilaterales vigentes entre Brasil y los países del Grupo Andino, 54 son de carácter económico y 53 se refieren al ámbito de los transportes. ^{1/}

Entre los de carácter económico, sobretodo los vinculados a la expansión comercial y a las inversiones recíprocas, es característica general la declaración de intenciones de los países para ampliar sus relaciones económicas lo que raramente se explicita en convenios posteriores que implementan los acuerdos de carácter básico.

Los acuerdos básicos de cooperación económica con cada país, generalmente crearon Comisiones Mixtas para el logro de sus propósitos, sin embargo las reuniones previstas se realizaron muy escasamente. Por ejemplo, la Primera Reunión de la Comisión Mixta Brasileño-Boliviana (1971) ocurrió trece años después de su creación; la Segunda Reunión de la Comisión Mixta Brasileño-Peruana (1974)

^{1/} Se han excluido todos aquellos convenios que no tienen una relación estrecha con la cooperación económica.

se realizó dieciseis años después de su creación.

Acuerdos comerciales de carácter más específico se firmaron con Perú y Bolivia en los que se detallaron los productos objeto del mejoramiento del comercio. Sin embargo, en unos casos ese comercio ya tenía flujos establecidos o, en otros, los productos negociados no estaban disponibles en los países. Escapa parcialmente a esa generalización un convenio específico entre Brasil y Perú para intercambiar aceite de soya y maíz de un lado y zinc y cobre de otro, en el que los objetivos del convenio se concretaron en lo que respecta al cobre.

Algunos proyectos de desarrollo conjunto han tenido lugar por lo menos preliminarmente. Con Perú en la intención de estudiar la posibilidad de una empresa minera de cobre; con Bolivia en la cooperación que Brasil prestaría a la generación de un "polo industrial" como contrapartida de la venta del gas boliviano y con Colombia en la posibilidad, aún latente, de constituir una empresa mixta para la explotación del carbón. En todos los casos, se trata de obtener bienes en los cuales Brasil es deficitario: cobre, gas y carbón y que los otros países poseen.

Respecto al acuerdo con Bolivia, está prácticamente concertada la venta del gas, pero desvinculada parcialmente de la generación del "polo industrial".

Otros acuerdos, relacionados con el turismo y la cooperación técnica, sea a nivel general o específico, no han alcanzado un grado de concreción suficiente que permita calificar de exitosos esos acuerdos.

Como se puede observar, aunque existe un amplio número de acuerdos y convenios de carácter económico, las relaciones económicas entre Brasil y los países del Grupo Andino no han sido mayormente incentivadas por ellos, parte por la generalidad de sus objetivos y en parte porque las decisiones de comprar y vender, en la mayoría de casos, escapaban a la esfera estatal. Los acuerdos que han tenido un acercamiento mayor a sus objetivos son aquellos de carácter muy específico, comerciales en el caso de Perú (cobre y zinc), de Bolivia, en la venta del gas y de inversión conjunta con Colombia (carbón), tanto porque son productos de especial interés para Brasil como por el hecho que las negociaciones estuvieron, y aún lo están, a cargo de empresas u organismos estatales.

5. Cooperación amazónica

La cooperación en esta área ha sido escasa hasta el momento, el único hecho relevante que merece mencionarse es el Tratado de Cooperación Amazónica que fue firmado recientemente. Participaron en él Brasil, los países del Grupo Andino, Surinam y Guayana. El Tratado tiene como finalidad promover el desarrollo armónico de los respectivos territorios amazónicos efectuando acciones conjuntas que logren resultados equitativos y mutuamente provechosos además de preservar la ecología y utilizar racionalmente los recursos naturales.

El Tratado enfatiza sobre:

- la libre navegación comercial, excepto la de cabotaje, en el Amazonas y demás ríos amazónicos internacionales observando los reglamentos de cada país.
- el uso y aprovechamiento de los recursos conforme a la soberanía de cada Estado en su propio territorio.
- la utilización racional de los recursos hídricos.
- el mejoramiento y habilitación de las vías navegables.
- la promoción de la investigación científica y el intercambio de personal e informaciones técnicas, sobre los recursos de la flora y fauna amazónica los problemas sanitarios y las medidas de conservación.
- la coordinación de la prevención y mejoramiento sanitarios.
- la estrecha colaboración en la investigación científica y tecnológica a fin de crear condiciones más adecuadas para el desarrollo económico y social de la región.
- el mejoramiento de la infraestructura física de transportes y comunicaciones.
- la realización de estudios y acciones conjuntas para la promoción del desarrollo económico y social de la región y la complementación de medidas previstas para la región en los planes de desarrollo de cada país.
- el desarrollo del comercio al por menor de productos de consumo local.
- el incremento de las corrientes turísticas.
- la conservación de las riquezas etnológicas y arqueológicas.
- el intercambio de informaciones entre sí y con los órganos de cooperación latinoamericanos en las materias que son objeto del Tratado.

Las directrices básicas de la política común, la apreciación y evaluación del proceso de cooperación así como la adopción de las medidas destinadas al cumplimiento de los fines del Tratado son atribuciones de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países signatarios.

El Consejo de Cooperación Amazónica, constituido por representantes diplomáticos de alto nivel, es el organismo de apoyo a Reunión de Ministros que

analiza y toma decisión sobre la realización de estudios y proyectos de carácter bilateral o multilateral.

En cada país existe además, una Comisión Nacional Permanente responsable de la aplicación de las disposiciones del Tratado y de la ejecución de las decisiones con él relacionadas.

CAPITULO III

POLITICAS COMERCIAL E INDUSTRIAL DE BRASIL Y GRUPO ANDINO

El intercambio comercial entre Brasil y Grupo Andino tradicionalmente ha sido obstaculizado por la orientación de sus políticas comercial e industrial que sustentaban un proceso de sustitución de importaciones que, en el caso del Grupo Andino fue llevado a nivel sub-regional cuando se dió inicio a la programación industrial conjunta (Programas Sectoriales de Desarrollo).

Durante los años 70, tanto Brasil como el Grupo Andino, enfatizaron sus políticas de promoción de exportaciones no tradicionales buscando corregir el sesgo anti-exportador implícito en un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones. Por otro lado, la favorable evolución del sector externo en los países del Grupo Andino durante la década pasada influyó, de manera general, en la orientación de sus políticas cambiaria y arancelaria, reduciendo de manera relativa la protección del mercado interno con el propósito de suavizar los efectos del incremento de los precios internacionales, absorber aumentos de liquidez causados por el crecimiento de las reservas internacionales y favorecer una mayor competitividad de la industria nacional. Este fenómeno de reducción de los desestímulos a las importaciones andinas^{1/} es perceptible a través de la adopción del Arancel Externo Mínimo Común y, sobretodo, en la sobrevaloración de las monedas nacionales de algunos de los países mayores de la subregión.

A pesar de que en determinado momento también en Brasil existió una inclinación hacia la liberalización de importaciones, la difícil situación del balance de pagos, afectado por la crisis petrolera entre otros factores, y el elevado nivel de deuda externa orientaron la política económica en sentido contrario acentuando el carácter cerrado del mercado brasileño y, de esta forma, reforzando la tendencia existente al auto abastecimiento a largo plazo en la mayoría de sectores productivos.

Adicionalmente, debe considerarse que las importaciones de petróleo han generado importantes déficit comerciales con los países que exportan este producto, obligando al Brasil a tratar de tener un superavit comercial significativo con el resto del mundo.

La existencia de fuertes superavit comerciales con algunos países, por ejemplo los del Este Europeo, se ha constituido, en principio, en un obstáculo para el crecimiento futuro de las exportaciones brasileñas hacia esos países. Ello ha obligado a favorecer las compras externas en esas áreas, en la medida que las autoridades económicas ejercen influencia sobre dichas compras, desde esos países, o desde otros países que como contrapartida ofrezcan mayores posibilidades de colocar productos brasileños.

De lo anterior se desprende que en la actualidad existe - a parte de los desequilibrios en las estructuras productivas de Brasil por un lado y el Grupo Andino por otro lado - una asimetría en las políticas comerciales

1/ Aun no existe acuerdo sobre el Arancel Externo Común.

de ambos. Mientras que el Grupo Andino ha habido una apertura al sector externo, favoreciendo las importaciones - factor que está siendo ampliamente aprovechado por el Brasil, como lo muestra por ejemplo el fuerte crecimiento de sus exportaciones hacia el Perú - debe reconocerse que - con excepción de compras de petróleo, gas natural y productos minerales, que son deficitarios en Brasil, la actual política brasileña otorga un margen muy estrecho a las importaciones provenientes de los países del Grupo Andino. Esto se debe tanto a que las exportaciones no tradicionales de esos países son fuertemente concentradas en rubros cuya importación en Brasil sufre mayores restricciones, como al hecho que - por lo menos en términos cuantitativos - el balance comercial entre Brasil y cada uno de los países andinos no registra grandes desequilibrios. Debe mencionarse también que los márgenes preferenciales otorgados dentro del ámbito de ALALC (ahora ALADI) han beneficiado más a países como Argentina, Uruguay, Mexico y Chile.

De lo anterior se puede concluir que las actuales tendencias del intercambio comercial brasileño-andino podrían traducirse en un progresivo desequilibrio a favor de Brasil tanto en términos cualitativos como cuantitativos dando lugar a un padrón de relaciones económicas que podría tornarse vulnerable en cierto plazo. Solamente, una voluntad política explícita de ambas partes podría orientar el intercambio hacia un esquema más equilibrado y sustentable en el tiempo con beneficios para ambas partes y para el propio proceso de integración regional.

1. La política brasileña

La actual orientación de las políticas vinculadas a las relaciones económicas externas de Brasil tiene antecedentes importantes en la década de los treinta. En esa época se registraba una situación muy grave en el sector externo como consecuencia del colapso de las economías de los principales países industrializados. Esa crisis afectó seriamente a la agricultura y provocó, asimismo, grandes dificultades en el abastecimiento de productos manufacturados que en su mayor parte procedían del exterior. El consiguiente desequilibrio del balance de pagos obligó a aplicar una serie de medidas restrictivas en materia cambiaria, las cuales crearon una protección genérica al mercado interno, estimulando consecuentemente al sector industrial.

Posteriormente, se fué perfeccionando el régimen de protección, abandonándose la protección genérica orientada casi exclusivamente a la defensa del balance de pagos por una protección más específica, la cual buscaba, además de corregir el desequilibrio externo, estimular determinadas actividades industriales por medio de barreras arancelarias que enfrentaban la competencia externa, dando preferencia en aquella etapa, principalmente a sectores productores de bienes manufacturados para el consumo, que requirieran el uso de tecnologías simples, fáciles de incorporar.

Paralelamente, se impulsaron las actividades industriales a través de nuevos instrumentos, tales como la concesión de créditos de largo plazo para inversiones en el sector, por parte del Banco de Brasil, y la participación directa del Estado en el desarrollo de la industria de base (siderúrgica, minería, química, motores pesados) y la energía eléctrica.

En los años 50, ya se podía identificar una política explícita adoptada con el objetivo de acelerar la industrialización del país a través del modelo tradicional de sustitución de importaciones. Sus principales instrumentos fueron: una tarifa arancelaria efectivamente proteccionista, combinada con un régimen cambiario que favorecía la importación de equipos y materias primas básicas; facilidades cambiarias y financieras al capital extranjero para acelerar la implantación de las industrias de punta (automotriz, máquinas y equipos); financiamiento oficial a través del Banco Nacional de Desarrollo (BNDE) a la industria de base e infraestructura económica (energía eléctrica y transporte); mayor participación de las empresas estatales en la industria; e incentivos fiscales regionales al desarrollo industrial.

Esta política sufriría alteraciones después de 1964. En este período se liberó el régimen cambiario, manteniéndose la protección del mercado interno a través de aranceles elevados. Se creó el Consejo de Desarrollo Industrial (C.D.I.) con la responsabilidad de administrar los incentivos fiscales, transformándose en el eje del aparato institucional para impulsar el desarrollo industrial y surgieron nuevas instituciones públicas responsables de la ejecución de la política industrial en sectores específicos (CONSIDER, SUNAMAN). Se privilegió, asimismo, como objetivo principal de la política industrial la inversión en el sector utilizando una serie de instrumentos, de carácter fiscal, financiero y administrativo. Finalmente, durante la última década, se colocó el énfasis en la política de promoción de exportaciones a fin de corregir las tendencias inherentes al modelo de sustitución lo cual contribuyó a estimular aun más el desarrollo industrial.

La política industrial venía caracterizándose por la ausencia de criterios selectivos, o de priorización, concediendo incentivos en forma más o menos indiscriminada, lo cual acentuaba o generaba desequilibrios intra-sectoriales. En los últimos años se hicieron modificaciones a la política industrial para corregir esas deficiencias y darle una mayor especificidad a los diferentes instrumentos empleados. Se creó el Consejo de Desarrollo Económico (CDE) para funcionar como instancia superior en el proceso de decisión sobre todo a la política económica. La utilización de los diferentes instrumentos de promoción se hizo más selectiva y se mejoró la coordinación con la política económica general.

Por otro lado el grado de profundidad del proceso de sustitución de importaciones también experimentó alteraciones importantes, en el tiempo. El objetivo siempre fue aumentar la independencia económica del país, pero hasta 1964 prácticamente no había protección en el área de los bienes intermedios y de capital. Entre 1964 y 1968, se redujo la intensidad del proceso de sustitución de importaciones por efecto de las medidas cambiarias y arancelarias. Sin embargo, posteriormente se inaugura una nueva etapa de industrialización, más dinámica y comprensiva, incorporando a los bienes intermedios y de capital el amparo de la protección industrial. Esta nueva etapa tiene su punto culminante cuando, en diciembre de 1979, se eliminan las exoneraciones arancelarias a las importaciones de bienes de capital, aumentándose de hecho la protección en esa área.

La evolución observada en la política económica de Brasil destaca nitidamente la implantación progresiva, a partir de la década del treinta, del denominado "modelo de desarrollo hacia dentro", en un primer instante bajo la influencia o inducción de la crisis de los países centrales o industrializados y posteriormente como propósito deliberado de industrialización por sustitución de importaciones. Progressivamente la política fué asumiendo mayor selectividad pasando en años recientes a una especificidad a nivel regional y aun por actividad o producto industrial. Paralelamente se hacían visibles claras tendencias autárquicas en detrimento de una eventual especialización y de una mayor interrelación económica con el resto de América Latina. En última instancia, esta tendencia al autoabastecimiento generalizado, concurre, conjuntamente con la agresiva política de promoción de exportaciones, al objetivo de corregir los desequilibrios del balance de pagos y de desarrollar el aparato industrial en forma integrada; sin embargo en el mediano y largo plazo podrían surgir elementos de conflicto entre ambas.

Finalmente, en los últimos años se han adoptado una serie de medidas orientadas a fortalecer la posición del país en materia de balance de pagos, a través de la captación de recursos financieros externos, utilizando para ello una serie de mecanismos e incentivos de naturaleza diversa.

a) Política arancelaria y restricciones no arancelarias

La política arancelaria brasileña tiene propósitos múltiples, cuya importancia relativa ha ido cambiando en el curso del tiempo. En la época que la economía brasileña era claramente primario-exportadora los aranceles cumplían principalmente el papel de generar ingresos tributarios. A medida que el país avanzaba en el proceso de sustitución de importaciones, la política arancelaria fué cada vez más orientada a otorgar protección efectiva, que en un principio no abarcó la producción interna de bienes intermedios y de capital, situación que después fué corregida paulatinamente. La estructura arancelaria del Brasil se basa principalmente en tarifas "ad-valorem", sin embargo, algunas posiciones aduaneras están sujetas a precios mínimos o precios de referencia, para proteger la industria nacional contra prácticas de "dumping".

Otro propósito de la política arancelaria, que ha ganado importancia en los últimos años, es restringir las importaciones, principalmente de productos considerados suntuarios. Con esa finalidad en 1974 se impusieron derechos adicionales sobre 3500 posiciones aduaneras, correspondientes principalmente a productos alimenticios y otros bienes de consumo no esenciales. En 1980 se amplió la aplicación del Impuesto sobre Operaciones Financieras (I.O.F.) a las operaciones de cambio relacionadas con la importación, encareciendo las importaciones de forma similar a un incremento global de los niveles tarifarios.

Actualmente el perfil arancelario en Brasil, por los niveles relativamente altos, que exhibe, otorga amplia protección a la industria nacional. Esta preferencia se amplía si adicionalmente se considera otros elementos que encarecen el precio final de las mercaderías de procedencia extranjera, como

por ejemplo - los impuestos sobre operaciones financieras (IOF), sobre productos industriales (IPI), sobre combustibles y lubricantes (IULC), sobre transportes y los recargos para mejoramientos de puertos. Estos elevados costos adicionales de las importaciones establecen practicamente reservas de mercado para un gran número de sectores productivos, lo cual se ve reforzado, a su vez, por la existencia de una serie de restricciones no-tarifarias, entre las cuales ciertas prácticas administrativas llevan la protección efectiva practicamente al infinito.

Estas restricciones no-tarifarias, conforman un instrumental de gran eficiencia para controlar el valor total, la composición y la distribución geográfica por país de origen, de las importaciones. Entre estas barreras no-tarifarias se cuentan los mecanismos de compras externas del sector público, la licencia previa de órganos gubernamentales para la importación de determinadas mercaderías, la suspensión de la entrega de guías de importación para productos considerados no esenciales, la presión administrativa para conseguir financiamiento externo para la importación de determinados productos intermedios y de capital, la propia praxis relativa a los trámites administrativos de importación en los cuales la velocidad es regulada en función del grado de restricción que se quiere imponer. Los depósitos previos para importar fueron eliminados en diciembre de 1979.

Por las razones mencionadas, en general, las compras externas solo son posibles o económicamente viables en los casos en que cuentan con regímenes de exoneración fiscal. En 1979 alrededor del 97% de las importaciones, excluyendo el petróleo, fueron realizadas con beneficios fiscales. Como resultado de ello, mientras que el arancel medio, ponderado con el valor de las importaciones por posición aduanera, fué de 27% en 1979, el impuesto a la importación efectivamente pagado alcanzó a menos de 7% del valor tributable. Excluyendo el petróleo los coeficientes para ese año fueron 41% y 10 % respectivamente.

Los regímenes de exoneración de impuestos más importantes son los que se otorgan para: remediar situaciones de insuficiente abastecimiento interno de productos intermedios y de consumo (Consejo de Política Aduanera, basicamente a través de cuotas), importaciones destinadas a proyectos prioritarios principalmente de desarrollo industrial (Consejo de Desarrollo Industrial), importaciones realizadas al amparo de convenios internacionales (ALALC, GATT) o a importaciones destinadas a la actividad exportadora, facilitando tanto las compras externas de insumos (Draw-back) como de bienes de capital e intermedios (Befiex). Reciben también exoneraciones determinadas importaciones destinadas a la Zona Franca de Manaus.

b) La política cambiaria

Desde 1964 Brasil tiene un mercado cambiario uniforme, y la política cambiaria se orienta a mantener el nivel de la tasa de cambio real a través de devaluaciones periódicas del cruzeiro. Hasta 1968 los ajustes fueron poco frecuentes, con periodicidad de aproximadamente un año, afectando con ello a los flujos de comercio exterior e incentivando movimientos especulativos de capitales. Para evitar esas distorsiones a partir de 1968 se acortaron los períodos de reajuste del tipo de cambio.

Paulatinamente el manejo de la política cambiaria se ha tornado más complejo, debido, entre otros factores, a la elevación del ritmo inflacionario, tanto en Brasil como en el resto del mundo, a la inestabilidad en las relaciones de cambio entre el dólar americano y otras monedas de importancia para los flujos comerciales brasileños y a la necesidad de conciliar la promoción de las exportaciones industriales con otras metas económicas en cuyo cumplimiento la política cambiaria tiene gran incidencia, principalmente la necesidad de estimular la captación de recursos externos.

Se puede afirmar en términos generales que la política cambiaria brasileña trata de mantener el tipo de cambio real alcanzado en los primeros años de la década de los setenta, a través de devaluaciones periódicas que buscan de cubrir la diferencia entre la inflación interna y externa. De esa manera se mantendría a largo plazo el poder competitivo de las exportaciones brasileñas en mercados externos y de la industria nacional frente a las importaciones, estimulando también el endeudamiento externo, al minimizar el riesgo cambiario implícito. Una intensificación de los estímulos a la exportación depende entonces de estímulos fiscales y crediticios, en tanto que la política de importaciones es instrumentada con base en las tasas arancelarias y en la aplicación, más tolerante o más severa, de regímenes exoneratorios y de restricciones no-tarifarias.

Sin embargo cabe señalar que en el período más reciente, la aplicación de la política cambiaria descrita sufrió una fuerte oscilación. En diciembre de 1979 el cruzeiro fué devaluado en 30 por ciento, dentro de un paquete de medidas que también incluyeron la eliminación de subsidios fiscales a la exportación y un depósito previo a la importación. En enero 1980 la devaluación del cruzeiro para los próximos 12 meses fué prefijada en 45%, manteniéndose incierto el ritmo de las minidevaluaciones. Con esa medida se buscaba suavizar los efectos inflacionarios de la devaluación de diciembre de 1979 y, sobre todo, estimular la captación de recursos externos, manteniendo la tasa de interés resultante sobre créditos externos expresados en moneda local por debajo de la tasa de interés interna, controlada por las autoridades monetarias. A pesar de una pequeña modificación en el mes de junio, las metas cambiarias se cumplieron razonablemente bien, lo que implicó - dado que el ritmo inflacionario se elevó significativamente - una paulatina sobrevaluación del cruzeiro, que aparentemente habría afectado la rentabilidad de la actividad exportadora. A fines de año se decidió volver al sistema anterior, abandonando la pre-fijación de la tasa de devaluación para determinado período y aumentando el ritmo de desvalorización del cruzeiro para cubrir la diferencia entre la inflación interna e externa. Esta última alteración de la política cambiaria fué acompañada de la liberación de las tasas de interés internas a fines de 1980.

Actualmente el cruzeiro es devaluado aproximadamente tres veces por mes, a un ritmo igual a la corrección monetaria, que es anunciada con un mes de anticipación. La pérdida de competitividad de las exportaciones, sufrida durante 1980, ha sido compensada por el restablecimiento de subsidios fiscales en abril de 1981.

c) Promoción de exportaciones

Desde mediados de la década de los años sesenta Brasil está de-

sarrollando una clara política de promoción de exportaciones, que ha resultado en altas tasas de crecimiento de las ventas externas y en una importante diversificación de las mismas en términos de productos y mercados.

Esa promoción ha consistido principalmente en amplios incentivos fiscales y estímulos crediticios.

Los estímulos fiscales son basados principalmente en la exoneración de la actividad exportadora del pago de impuestos internos, en la importación liberada de bienes intermedios y bienes de capital destinados a la exportación y en subsidios propiamente dichos. Los primeros dos tipos de instrumentos evitan que impuestos internos incidan sobre el precio de exportación y son considerados internacionalmente como de compensación usual y aceptada. Los subsidios fiscales constituyen una compensación adicional que implica la transferencia de recursos públicos a los sectores beneficiados. La concesión de subsidios ha provocado en algunos casos represalias de países importadores, generalmente a través de la aplicación de derechos compensatorios.

Debido al alto costo fiscal que tenían los subsidios y a las presiones internacionales para que Brasil se ajuste más a las disposiciones del GATT, las autoridades brasileñas anunciaron su gradual eliminación entre enero de 1979 y junio de 1983, lo que sería compensado por una aceleración en el ritmo de devaluaciones. Sin embargo, tal como fué mencionado, en diciembre de 1979 se eliminaron los subsidios fiscales, anticipándose a su eliminación gradual inicialmente prevista. Sin embargo, después de poco más de un año se restablecieron los subsidios fiscales, ante los resultados poco satisfactorios de la política ensayada, anunciándose nuevamente un esquema de eliminación gradual y su reemplazo por un sistema de reembolsos.

La política crediticia está ocupando un lugar cada vez más destacado dentro de la política brasileña de promoción a las exportaciones. Ella podría - en principio - ser más efectiva que la política cambiaria, cuya orientación a favor del sector externo es limitada por el hecho de cumplir propósitos múltiples y menos problemática que la política de incentivos fiscales, que ha sido severamente criticada en los países industrializados, dando lugar a medidas de represalia. Naturalmente, el alcance de la política crediticia es limitado por las metas de la política monetaria, aunque actualmente el financiamiento para exportación no está sujeto a la limitación de expansión del crédito impuesto por las autoridades monetarias. La capacidad de otorgar financiamiento post-embarque, así como sus condiciones en términos de plazos y tasas de interés, depende también de la disponibilidad de recursos externos que permitan compensar la postergación de la entrada de divisas.

Los recursos principales para el financiamiento pre-embarque provienen de las líneas de redescuento del Banco Central, siendo la fuente principal para el financiamiento post-embarque el Fondo de Financiamiento a la Exportación (FINEX), administrado por el Banco do Brasil, que aporta los recursos. Un mecanismo de rápido crecimiento es el que autoriza a los bancos comerciales privados a captar recursos en el exterior para financiar los importadores de productos brasileños. Este mecanismo ha permitido descentrali-

zar el financiamiento (post-embarque) a la exportación e ingresar anticipadamente las divisas utilizando para ello las propias líneas de crédito de los bancos en el exterior.

El financiamiento port-embarque beneficia principalmente la exportación de bienes de capital, destacando el destinado a la región latino-americana. Actualmente las condiciones del financiamiento brasileño (la tasa de interés es de 7 a 8 % anual) son aun menos favorables que las ofrecidas por la mayoría de los países desarrollados.

Paralelamente al financiamiento a la exportación se ha desarrollado el mecanismo de seguros de créditos. En Brasil los riesgos comerciales hasta cierto valor por operación son cubiertos por sociedades de seguros privados. Los excedentes sobre ese valor máximo y los riesgos políticos son cubiertos por el Instituto de Reaseguros do Brasil, que es una entidad del sector público.

d) Instrumentos específicos de desarrollo industrial

Además de los instrumentos de política económica general analizados anteriormente, existe una serie de instrumentos específicos de desarrollo industrial que por su naturaleza tienen una gran incidencia sobre las relaciones económicas externas del país.

Estos instrumentos son muy concretos, habitualmente utilizados en la mayor parte de los países, mientras que otros son más complejos y merecen una explicación especial. Los instrumentos principales en esta área son los siguientes:

i. Programas de nacionalización, los cuales establecen que para que los productos de fabricación nacional puedan usufructuar de los beneficios de naturaleza fiscal o crediticia se requiere que los mismos cumplan con índices mínimos (porcentajes) de componentes de origen nacional 1/. Estos índices son fijados por el CDI en forma progresiva, en el tiempo, por plazo determinado y por sectores, subsectores o productos industriales.

ii. Acuerdos de participación, que consisten en garantizar un mínimo de participación a las empresas locales (nacionales o extranjeras) en el suministro de bienes de capital para proyectos industriales y de infraestructura económica. En algunos sectores se lograron resultados favorables, ya que se logró una participación del 80% de los equipos. En cambio, en otros fué menos expresiva, debido especialmente a los financiamientos con recursos del exterior vinculados al suministro de equipos y a las especificaciones técnicas muy rígidas de los inversionistas.

iii. Coordinación de las compras de bienes de capital por las Empresas Estatales. Ello tiene por finalidad promover la compra de equipos de fabricación nacional y, además, contribuir a la orientación de las nuevas

1/ Partes, piezas e insumos en general.

inversiones destinadas a la producción de bienes de capital. Algunos resultados efectivos se lograron, pero aún son limitados, debido a que algunas empresas públicas aun no participan de este proceso de coordinación.

iv. Incentivos fiscales y financieros. Es el más importante instrumento utilizado en la política industrial. Los principales incentivos concedidos a la industria son los siguientes:

- Depreciación acelerada de los bienes de capital de fabricación nacional, a efectos de minimizar el cálculo del impuesto a la renta que pagan las empresas beneficiadas;
- Reducción del impuesto a la importación y del impuesto sobre productos industriales, para importaciones de bienes de capital sin similar nacional. Este incentivo se eliminó en diciembre de 1979;
- Devolución del impuesto sobre productos industriales al comprador de bienes de capital nacional;
- Concesión de incentivos fiscales a las ventas internas de bienes de capital en las mismas condiciones que a las exportaciones de manufacturas;
- Apoyo financiero preferencial, a través del sistema del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE);
- Autorización más flexible que en otros sectores para concertar crédito externo;
- Prioridad para examen, por el Consejo de Política Aduanera (CPA), de alteraciones en las tasas del impuesto a la importación con la finalidad de proteger a la industria nacional.

Este régimen de incentivos presenta una gran diversidad de mecanismos institucionales para su aplicación. Hasta diciembre de 1979, el régimen no fué consistente con el propósito de estimular la sustitución de importaciones de bienes de capital, por los incentivos que había para la importación de los mismos.

v. Participación del Estado en la industria. Ello se puede realizar directamente como empresario e indirectamente como agente financiero y como comprador de bienes y servicios. No hay una delimitación precisa para la participación de la empresa estatal. Ella se orienta principalmente hacia inversiones que por ser de larga maduración y de baja rentabilidad no han interesado al capital privado. Asimismo, como agente financiero, el Estado suministra recursos a largo plazo, donde el sistema financiero privado no tiene condiciones de actuar.

vi. Programas sectoriales. Estos se utilizan para determinados sectores, donde es necesario un esfuerzo conjunto de varias instituciones, empleando para este efecto los instrumentos generales de promoción de la industria y, en ciertos casos, diseñando algunas medidas específicas;

vii. Preferencia para la empresa nacional en las concurrencias internacionales para el suministro de equipos. Se permite a las empresas nacionales tener un precio superior hasta en un 15% en dichas concurrencias, frente a las propuestas de empresas extranjeras.

viii. Reserva de mercado. Este instrumento se utiliza en tres casos: producción de mini-computadores, fabricación de locomotoras y producción de cemento. No hay aún una definición precisa del Gobierno sobre los criterios de aplicación de este instrumento.

ix. Regulación de la participación del capital extranjero en la industria. Por la legislación brasileña la entrada de cualquier empresa extranjera es libre, exigiéndose únicamente su registro en el Banco Central. Asimismo, las empresas extranjeras han sido favorecidas con diversos incentivos proporcionados por diversas instituciones públicas, tanto a nivel federal como estadual. Se ha observado que algunos Estados han concedido notorias ventajas al capital extranjero. Últimamente algunas instituciones han estado aplicando criterios más estrictos al otorgar los incentivos fiscales y de financiamiento a dichas empresas. En particular se busca un efectivo aporte de capital de riesgo y apertura de las llamadas "caja negra" de la tecnología para permitir su transferencia y absorción interna. Asimismo, se trata de dar preferencia a la entrada del capital extranjero a través de "joint ventures" con empresas privadas nacionales, bajo la dirección de éstas últimas.

e. Tratamiento del capital extranjero

El tratamiento otorgado al capital extranjero en Brasil permanece casi inalterado desde el año 1965. Se considera como capital extranjero, los bienes, maquinaria y equipo ingresados al Brasil sin gasto inicial de divisas, destinados a la producción de bienes y servicios así como la capitalización de los préstamos externos registrados, incluyendo intereses susceptibles de ser remitidos al exterior, y la reinversión de utilidades remisibles siempre que pertenezcan a personas físicas o jurídicas residentes, domiciliadas o con sede en el exterior.

La legislación brasileña permite la participación del capital extranjero en todas las actividades económicas con las excepciones siguientes:

- La explotación petrolera constituye monopolio estatal en lo que se refiere a la prospección y explotación, refinación de petróleo nacional o extranjero y el transporte marítimo o por oleoducto del del petróleo y derivados de origen nacional.
- La navegación de cabotaje para transporte de mercaderías en general está reservada exclusivamente para propiedad nacional.
- La propiedad y administración de las empresas periodísticas, inclusive los de radio y televisión están prohibidos para los extranjeros.
- La explotación de los servicios de telecomunicaciones, de los servicios e instalaciones de energía eléctrica, de la navegación aé-

rea y de las vías de transporte que transpongan los límites del territorio nacional, es competencia de la Unión, sea en forma directa o mediante autorización o concesión a empresas extranjeras o nacionales.

- En las áreas geográficas, establecimientos en general o explotación de industrias que sean de interés para la seguridad nacional, se requiere un consentimiento previo, sea para extranjeros o nacionales, del Consejo de Seguridad Nacional.
- Los bancos extranjeros que tengan sus oficinas matrices en lugares donde la legislación imponga restricciones al funcionamiento de bancos brasileños no podrán adquirir más del 30% de las acciones con derecho a voto en los bancos nacionales. La participación extranjera en la propiedad de los bancos comerciales está restringida a los que ya operaban de ese modo en 1966. En los bancos de inversión, la participación del capital extranjero está limitada al 50% del capital social y a 1/3 del capital con derecho a voto. En las empresas aseguradoras, a partir de Diciembre de 1974, no se permite participación superior a un tercio del capital social.
- La explotación de riquezas minerales se efectúa bajo la forma de concesión pero en la minería del hierro la participación no puede ser mayor del 49%. La explotación de esquisto bituminoso y la participación en la industria petroquímica solo es permitida mediante acuerdo con PETROBRAS.
- En las líneas aéreas domésticas la participación máxima del capital extranjero es de 20%.
- En la explotación del transporte de carga por carretera la participación del capital extranjero con derecho a voto no puede ser mayor de 20%, a excepción de las empresas que a la fecha de la expedición de la ley se hallaban funcionando.

La inversión extranjera salvo los casos antes mencionados, no requieren de autorización previa pero, como ya se mencionó, debe registrarse en el Departamento de Fiscalización y Registro de Capitales Extranjeros del Banco Central do Brasil. Son objeto de registro, además de la inversión directa, los préstamos, las remesas al exterior, las reinversiones y las modificaciones del valor monetario del capital de las empresas extranjeras. Este Registro concede el derecho a repatriar el capital y a remitir las utilidades.

No existe limitaciones para la repatriación de capitales toda vez que este haya sido registrado. Sin embargo, la repatriación puede ser prohibida si existieran problemas graves de balance de pagos.

La remisión de utilidades no tiene limitación de monto, excepción hecha de las actividades productoras de bienes y servicios considerados como consumo suntuario, que tienen limitada su remesa de utilidades a 8% del capital registrado.

La existencia de graves desequilibrios en la balanza de pagos puede limitar la remesa de utilidades hasta 10% anual sobre el capital registrado en la moneda del país de origen; este porcentaje puede llegar hasta un máximo de 5% anual tratándose de actividades productoras de bienes y servicios de consumo suntuario. De cualquier forma, si la medida de limitación se prolonga, los excesos son susceptibles de remitirse en el año siguiente.

Hay, sin embargo, una imposición suplementaria del impuesto a la renta que se aplica a las utilidades remitidas en el caso que superen en un trienio el promedio de 12% sobre el capital y las reinversiones registradas, con tasas, que van del 40% hasta un 60%.

Este impuesto suplementario es considerado como crédito fiscal si los dividendos son provenientes de las utilidades obtenidas en la exportación de productos manufacturados; de no ser utilizado para pago de impuestos federales por la empresa generadora del crédito, este puede ser transferido a otra empresa participante del Programa Especial de Exportación (BE-FLEX).

Las empresas con mayoría de capital extranjero o las filiales de empresas extranjeras pueden acceder al crédito interno solamente cuando hubieren iniciado sus operaciones excepto en los proyectos considerados de alto interés para la economía nacional; asimismo, el financiamiento de nuevas inversiones a través de entidades estatales solo es posible cuando esas actividades se localizan en actividades o regiones de alto interés nacional.

El acceso al crédito interno por parte de las empresas extranjeras está limitado por Resoluciones del Banco Central que establecen los porcentajes mínimos del crédito global del sistema financiero comercial y de inversiones que se destinan a empresas bajo control de nacionales.

Problemas de balanza de pagos en determinados períodos son contemplados como causal para restringir el crédito interno a empresas que tengan acceso al mercado financiero internacional (filiales de empresas extranjeras y empresas controladas por residentes en el exterior). En este caso el crédito estaría limitado a un monto equivalente a 150% del patrimonio líquido perteneciente a residentes en el exterior y 250% del patrimonio en poder de nacionales.

La remisión de regalías o pagos por asistencia técnica están sujetas a la verificación de los contratos de transferencia de tecnología que deben registrarse en el Banco Central de Brasil previa aprobación del Instituto Nacional de Propiedad Industrial. No está permitida la remesa de regalías por el uso de patentes de inversión o marcas industriales o comerciales entre filial o subsidiaria brasileña y su matriz en el exterior o cuando la mayoría del capital de la empresa en el Brasil pertenezca a los receptores de las regalías en el exterior.

Los gastos de asistencia técnica, científica, administrativa o semejante solo podrán ser deducidos en los primeros cinco años de funcionamiento de la empresa o de la introducción del proceso especial de producción y podrá ser prorrogado por cinco años adicionales por resolución del Consejo Monetario Nacional.

La remisión de regalías es deducible del impuesto a la renta hasta por un monto máximo de 5% de las ventas brutas del producto.

2. La política en los países del Grupo Andino 1/

A pesar de que los países del Grupo Andino han logrado avances significativos en el proceso de integración en el marco del Acuerdo de Cartagena, aún las políticas nacionales vinculadas a las relaciones económicas externas continúan siendo predominantes, dado que todavía no hay armonización de políticas a nivel de la subregión.

La evolución del sector externo en los países del Grupo Andino en la década de los años setenta generalmente ha sido favorable. La relación de precios del intercambio mejoró en todos los países, especialmente en los países exportadores de petróleo. Asimismo, Ecuador y Colombia, y a partir de 1977 también Perú, han registrado altas tasas de crecimiento en el volumen exportado.

Este crecimiento del volumen de las exportaciones se debe principalmente a la política de promoción a las exportaciones, especialmente en el caso de Colombia y Perú, y a una intensificación del comercio intrasubregional. Como ambos factores han favorecido principalmente al comercio de productos industriales, se ha logrado una importante diversificación de los bienes exportados.

La importancia del sector externo de las políticas económicas de los países del Grupo Andino deriva también del relativamente alto grado de apertura de sus economías, que se refleja en el valor de la suma de los coeficientes de importación y exportación con relación al producto interno bruto, que en el año 1979 fue de 0,38 para la subregión, variando de 0,30 en el caso de Colombia a 0,47 en el caso de Ecuador.

a) Política cambiaria y arancelaria

En años recientes, la política económica de los países del Grupo Andino vinculada a las relaciones económicas externas ha priorizado el combate a la inflación, aprovechándose la situación favorablemente en balance de pagos. Eso se ha traducido, por ejemplo, en que las políticas cambiaria y arancelaria han sido orientadas a estimular las importaciones, con el propósito de suavizar los efectos de incrementos en los precios de importación, absorber aumentos de liquidez causados por incrementos en las reservas internacionales y aumentar la competitividad de la industria nacional 2/.

1/ Ver cuadros resumen.

2/ Con ese propósito las autoridades bolivianas habrían permitido una sobrevaluación del peso boliviano, principalmente entre 1975 y 1977, Colombia habría reducido los niveles arancelarios y el ritmo de devaluación de su moneda, mientras que Perú, a partir de 1980, ha reducido la protección arancelaria, llegando inclusive a niveles de gravámenes inferiores a los correspondientes al arancel externo mínimo común acordados dentro del Grupo Andino.

En cuanto a la política arancelaria, los países del Grupo Andino han adoptado un arancel externo mínimo común, el cual otorga una protección nominal a la producción de la subregión frente a terceros países que osci entre 40% y 100%.

Sin embargo, estos márgenes preferenciales han sufrido cierta erosión debido a las excepciones hechas al programa de liberación del comercio intrasubregional, a la tendencia de los países a reducir su protección arancelaria y a la existencia de regímenes que otorgan exoneraciones o reducciones arancelarias y que - con excepción del Perú - son de gran significación en los países del Grupo Andino.

b) Regímenes exoneratorios por países

Esos regímenes de exoneración facilitan principalmente las importaciones de bienes intermedios y de capital, sobre todo las destinadas a proyectos prioritarios. Varios países otorgan beneficios a las importaciones destinadas a la agricultura, la minería, el turismo, etc. Frecuentemente se conceden exoneraciones a la importación de productos intermedios o de capital destinados a las exportaciones no tradicionales. En algunos países el sector público está exonerado del pago de derechos aduaneros.

En Bolivia la Ley de Inversiones facilita la importación de bienes intermedios y de capital, a través de exoneraciones o reducciones del pago de gravámenes.

En Colombia se otorgan exoneraciones a las importaciones del sector público - sujetas sin embargo a la no existencia de productos nacionales similares - y exoneraciones o rebajas al sector privado cuando las importaciones son destinadas a los sectores minero, petróleo, pesquero y a la industria editorial. También son concedidas exoneraciones o rebajas a determinadas empresas o instituciones.

En Ecuador todas las empresas o instituciones del Estado están exoneradas del pago de gravámenes a las importaciones. También existen amplias franquicias para importantes actividades del sector privado. En beneficio del sector industrial se han decretado las leyes de Fomento Fabril, de la Pequeña Industria, de Parques Industriales y de Industrias dedicadas a la fabricación de productos farmacéuticos, que conceden amplias exoneraciones y reducciones del pago de derechos aduaneros, tratándose en la mayoría de los casos de exoneraciones para la importación de maquinaria, herramientas y equipos y de reducciones muy significativas para la importación de productos intermedios. Conforme la Ley de Fomento Agropecuario la importación de mercancías de uso agropecuario no están sujetas al pago de gravámenes de la importación. La Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero, exonera de gravámenes a la importación de maquinarias, implementos, equipos auxiliares, repuestos y materias primas destinadas a la actividad de la pesca. Otras leyes que otorgan importantes beneficios en forma de exoneraciones o reducciones de los derechos aduaneros a sectores productivos son la Ley de Fomento Turístico, la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Fomento Minero. También está exento del pago de gravámenes aduaneros la importación de automóviles destinado al ser-

vicio público. Existen además varios regímenes arancelarios especiales.

En Perú, como resultado de la Reforma Arancelaria, han sido derogadas la gran mayoría de regímenes exoneratorios manteniéndose únicamente los que fueron establecidos por razones humanitarias, de asistencia social o de investigación científica, así como los basados en compromisos internacionales.

En Venezuela, las importaciones destinadas al sector público, incluyendo las empresas del Estado, en principio están exoneradas del pago de derechos arancelarios. Sin embargo se trata de evitar que las exoneraciones afecten las políticas de protección a la producción nacional.

A parte de los regímenes de exoneración mencionados arriba se otorgan exenciones, suspensiones o reducciones del pago de aranceles, a las importaciones destinadas a la exportación, como parte de los estímulos fiscales a la actividad exportadora.

c) Restricciones no tarifarias por países

Además de la política arancelaria, la cual incluye los regímenes de exoneración impositiva mencionados, existen también restricciones no tarifarias a las importaciones, como son las prohibiciones, las licencias previas, las cuotas y contingencias, los monopolios estatales y los depósitos previos.

Prohibiciones

Con excepción de Colombia, en todos los países del Grupo Andino existen mercaderías cuya importación es prohibida. Sin embargo, en la mayoría de los casos la prohibición está basada en la defensa de la salud y de la moral pública, la soberanía del Estado y valores similares. Las prohibiciones con carácter proteccionista son escasas.

En Bolivia existen listas de prohibiciones permanentes y temporales. Solamente las prohibiciones temporales, que afectan principalmente bienes alimenticios y, entre otros, también detergentes, confecciones, muebles, juguetes y automóviles, tendrían básicamente un carácter proteccionista.

En Colombia no existen productos de importación prohibida, siendo que en 1973 todos los bienes de importación prohibida pasaron al Régimen de Licencia Previa.

En Ecuador son prohibidas implícitamente las importaciones no contempladas en las listas de mercaderías cuya importación está permitida. Actualmente esa prohibición afecta unos pocos productos y prácticamente no tendría propósitos proteccionistas.

En Perú, dentro de la actual política de liberación del comercio exterior aplicada a partir de agosto de 1980, se han eliminado casi

todas las restricciones aplicadas a las importaciones, habiéndose derogado las prohibiciones que implicaban anteriormente el Registro Nacional de Manufacturas. No existen en la actualidad prohibiciones automáticas.

En Venezuela existe una lista de importaciones prohibidas que contiene unas 40 posiciones aduaneras, estando incluidos entre otros algunos textiles y, varios productos de consumo durable (como bicicletas y algunos tipos de televisores) y camiones. Estas prohibiciones se proponen principalmente proteger la industria nacional.

Licencias previas

En todos los países del Grupo Andino, con excepción del Perú, son exigidas licencias previas para partes importantes de las mercaderías importadas. En principio, el empleo de este mecanismo puede constituir un instrumento importante para proteger la industria nacional y para evitar las importaciones consideradas suntuarias o no esenciales. En Colombia y Venezuela son exigidas licencias previas para la importación del sector público, para evitar que exoneraciones de derechos arancelarios otorgados al Estado afecten la competitividad de la industria nacional.

Cuotas y contingencias

Prácticamente no se aplican cuotas o contingencias a la importación en los países del Grupo Andino. Este mecanismo no se aplica en Bolivia y Colombia. En Ecuador se pueden fijar cuotas de importación, especialmente en función de los déficits de la producción nacional, en el caso de importación de productos suntuarios y para lograr un equilibrio en el intercambio comercial bilateral.

En Perú el sistema de cuotas fue muy importante en el pasado, pero en la actualidad ellas son prácticamente inexistentes. Solamente las compras externas del sector público son controladas por un sistema que implícitamente puede funcionar en forma similar al mecanismos de cuotas, ya que las compras totales pueden estar sujetas a límites.

Monopolios estatales

Monopolios estatales en las importaciones de los países del Grupo Andino son escasos y limitados normalmente a mercaderías de gran importancia para la seguridad nacional y el orden público, como armamentos, monedas y billetes o su materia prima, etc. En algunos países se ha reservado al Estado las importaciones de petróleo, de alimentos básicos, u otros productos intermedios o suntuarios.

Depósitos previos

El requisito de un depósito previo a la importación constituye un obstáculo importante a las compras externas en la medida que aumenta la necesidad de capital de giro de los importadores. Su costo depende del

monto y de la duración del depósito, de los ajustes otorgados por la desvalorización monetaria y de la tasa de interés. No se exigen depósitos previos a la importación en Perú y Venezuela.

En Bolivia se estableció en setiembre de 1979 y con el propósito de contener el rápido crecimiento de las importaciones un depósito previo de 500% y por un tiempo de 180 días de anticipación a la fecha que deberá efectuarse el despacho aduanero de aproximadamente 600 productos.

En Ecuador han sido impuestos depósitos previos a la importación, a favor del Banco Central, por un periodo de 180 días. Los montos de depósitos son expresados como porcentajes del valor CIF de las importaciones y varían según las listas de mercaderías de la siguiente manera: Lista Ia 0%, lista Ib 10% y lista II 30% 1/.

En Colombia la Junta Monetaria fija la cuantía, duración y los requisitos y condiciones de los depósitos previos para importación. Se exige un depósito previo para la importación de bienes intermedios y de consumo equivalente al 35% del valor. Los depósitos dan lugar a la expedición de "Títulos de Depósito para Pagos al Exterior" por una suma equivalente al valor del depósito en moneda nacional, liquidados a la tasa de cambio del día de su constitución. El valor de estos títulos es descontado de los depósitos que deben efectuarse en el Banco de la República, como requisito para obtener licencias de cambio. En algunos casos las importaciones de bienes intermedios y de consumo son exceptuadas del depósito previo, por ejemplo los productos originarios y provenientes de los otros países del Grupo Andino, y para determinadas actividades cuyo desarrollo es considerado prioritario, con aranceles nulos o sumamente bajos.

b) Promoción de exportaciones

El hecho más relevante en el comercio exterior de los países del Grupo Andino en los años setenta ha sido el alto crecimiento de las exportaciones. Ello se ha logrado principalmente en función de amplios programas de estímulos a las exportaciones no tradicionales en la forma de exoneraciones, suspensiones o reducciones de impuestos arancelarios e internos, programas de exportación que facilitan la importación de bienes de capital para aumentar la productividad y la competitividad externa de empresas exportadoras (en Colombia y Perú) y sobretodo los créditos-subsidios fiscales. Con esa última finalidad existen los "Certificados de Reintegro Tributario" en Bolivia, y Perú los "Certificados de Abono Tributario" en Colombia y Ecuador, y los bonos o certificados otorgados dentro de la "Ley de Incentivos a la Exportación" en Venezuela.

En cuanto a los regímenes de exoneración impositiva debe señalarse que en Bolivia existe el "Régimen de Incentivos Fiscales a las Exportaciones no Tradicionales". En Colombia se instauró en 1959 un mecanismo de franquicias a la importación para la exportación, conocida como el Plan Valle

1/ La lista I comprende las mercaderías clasificadas como esenciales o útiles y la lista II las clasificadas como suntuarios y de protección industrial, entre otros factores.

jo, que ha sido de gran importancia para la promoción de exportaciones, habiendo varias modificaciones en el tiempo. Dentro de este plan se pueden exonerar no sólo las importaciones de bienes intermedios sino también de bienes de capital, para las empresas que asumen compromisos de exportación.

En Ecuador se utilizan regímenes arancelarios especiales, de preferencia el de "internación temporal", para otorgar liberación total o suspensión del pago de gravámenes a la importación de materias primas destinadas a la elaboración de bienes exportables.

También en Perú se utilizan regímenes especiales, con preferencia el de "admisión temporal" o "perfeccionamiento activo" para conceder suspensión del pago de gravámenes de importación para la importación de materias primas destinadas a la elaboración de bienes de exportación no tradicional. Asimismo son devueltos los impuestos a los bienes y servicios nacionales y extranjeros incorporados en la elaboración de bienes de exportación no tradicional. También existe la posibilidad de importar libre de impuestos, bienes de capital destinados a empresas exportadoras, que al igual que en Colombia deben comprometerse a efectuar exportaciones por un valor mínimo determinado.

En Venezuela rige el sistema de "draw-back", reglamentado por la Ley de Aduanas. Aparte del draw-back, que permite la devolución de impuestos a la importación, existe la posibilidad de exoneración total o parcial de los derechos de aduana de las materias primas destinadas a la fabricación de productos nacionales para la exportación, reglamentado por el Decreto 803 de 1967.

Aparte de los incentivos fiscales existen los estímulos financieros, al otorgarse en la mayoría de los países créditos a la exportación a tasas de interés subsidiadas. El financiamiento normalmente se limita a las exportaciones no tradicionales. A nivel regional opera el Sistema Andino de Financiamiento, que otorga financiamiento al comercio intrasubregional. En Bolivia se concede financiamiento con cargo al Fondo Especial de Desarrollo, existiendo varias otras líneas de crédito por cuenta del Banco Central. En Colombia la mayor parte de los fondos provienen de PROEXPO. En Ecuador opera el Fondo de Promoción de Exportaciones (FOPEX) y en Perú el Fondo de Exportaciones No Tradicionales (FENT), administrado por el Banco Industrial del Perú, que otorga financiamiento a todos los productos de exportación no tradicional. En Venezuela se creó el Fondo de Financiamiento a las Exportaciones que otorga financiamiento a las exportaciones no tradicionales de bienes y servicios cuyo valor agregado nacional sea como mínimo del 30%.

Paralelamente los países están perfeccionando los sistemas de seguro de crédito.

Los incentivos a la exportación han sido muy exitosos considerando su efecto directo, es decir, el crecimiento y la diversificación de las ventas externas. Dado que los subsidios fiscales también tienen desventajas, entre otros factores por su elevado costo, algunos países están revi-

sando sus políticas de estímulos. Existiría cierta tendencia en Colombia y Perú a reducir, y en forma selectiva, los montos de los subsidios, obteniendo mayor relevancia relativa los estímulos financieros y - teóricamente - los cambiarios, aunque la política cambiaria, tal como se ha visto, se estaría orientando también en función de otras metas de política económica.

Otro factor que ha contribuido al fuerte incremento de las exportaciones andinas ha sido la progresiva liberalización del comercio intrasubregional, debiéndose observar que dado que, los incentivos a la exportación generalmente no son aplicados en forma discriminatoria, según su destino, habría cierta acumulación de incentivos a favor del comercio intrasubregional.

c) Tratamiento al capital extranjero

El tratamiento al capital extranjero en el Grupo Andino, está básicamente reglamentado por la Decisión Nº24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y las modificaciones introducidas por las Decisiones Nº 70, 103 y 109. Estas decisiones han sido debidamente incorporadas al ordenamiento jurídico de cada país miembro del Grupo y complementadas con normas jurídicas especiales en cada país.

En el Grupo Andino se considera como inversión extranjera directa, los aportes provenientes del exterior, de propiedad de persona natural o jurídica, al capital de una empresa, en monedas libremente convertibles o en bienes físicos o tangibles (plantas industriales, maquinarias nuevas y reacondicionadas, equipos nuevos y reacondicionados, repuestos, partes y piezas, materias primas y productos intermedios) con derecho a la reexportación de su valor y a la remisión de utilidades al exterior. Se considera también como inversión extranjera directa, las inversiones en moneda nacional que provengan de recursos con derecho a ser remitidos y las reinversiones que se efectúen. Se define como empresa extranjera aquella cuyo capital perteneciente a inversionistas nacionales es menor del 50%, como empresa mixta aquella en que el capital de inversionistas nacionales varía entre 51 y 80% y como empresa nacional aquella en que más del 80% del capital pertenece a inversionistas nacionales. En los tres casos la proporción accionaria debe reflejarse en la dirección técnica, administrativa, financiera y comercial de la empresa. La inversión extranjera directa se prohíbe, según la Decisión 24, en actividades que se consideran adecuadamente atendidas por empresas existentes. Se prohíbe también la adquisición, por parte de capitales extranjeros, de acciones, participantes o derechos de nacionales, con excepción de las inversiones que se realicen para evitar la quiebra de una empresa.

La reserva de sectores económicos para empresas nacionales, privadas o públicas se deja como potestad de cada país miembro. Para las empresas extranjeras, se establecen las siguientes restricciones:

- En el sector de productos básicos 1/ la inversión extranjera, se

1/ El sector de Productos Básicos comprende las actividades primarias de explotación y explotación de minerales de cualquier clase incluyendo los hidrocarburos líquidos y gaseosos, oleoductos y la explotación florestal. En el caso de Bolivia y Ecuador comprende también la actividad primaria agropecuaria.

puede autorizar, durante los primeros diez años de vigencia del Régimen común de tratamiento al Capital Extranjero, mediante el sistema de concesiones siempre que el plazo del contrato no exceda de veinte años.

- En los servicios públicos 2/ no se admite nuevas empresas extranjeras.
- En los seguros, banca comercial y demás instituciones financieras no se admite nueva inversión directa extranjera. Los bancos que existían en cada país al ponerse en vigor la Decisión 24, tendrían que poner en venta por lo menos el 80% de su capital para ser adquiridos por accionistas nacionales.
- En las empresas de: transporte interno, publicidad, radioemisoras comerciales, estaciones de televisión, periódicos, revistas y de comercialización interna no se admite nueva inversión extranjera y las que ya existían debieron poner en venta por lo menos el 80% de su capital para ser adquirido por empresas nacionales.
- Se deja abierta, sin embargo, la posibilidad que las legislaciones nacionales puedan en circunstancias especiales, aplicar normas diferentes a las antes señaladas.

Como norma general, está establecido que los países miembros, no concederán a los inversionistas extranjeros ningún tratamiento más favorable que el que se aplique a inversionistas nacionales.

Toda inversión extranjera debe ser evaluada por el órgano competente del país receptor en función de las prioridades de desarrollo nacional, luego de lo cual podrá ser autorizada y registrada en el "organismo nacional competente" junto con el convenio en que se establecen las condiciones de autorización. Este "organismo nacional competente" ejerce las funciones de control en el cumplimiento de los convenios de autorización de compra, en forma excepcional, de acciones, participaciones o derechos de empresas nacionales por parte de extranjeros, de autorización de los contratos de tecnología y de remisión de divisas al exterior según los derechos del inversionista.

La repatriación de capitales, comprendiendo la inversión extranjera directa inicial más las reinversiones efectuadas, deducidas las pérdidas netas si las hubiera, no tiene limitaciones.

La inversión de utilidades puede tener lugar hasta en un monto de 5% del capital sin necesidad de autorización particular. Para montos superiores se requiere de autorización previa.

La remisión de utilidades, autorizadas del organismo nacional competente, es permitida hasta un monto de 20% de la inversión extranjera directa y en efectuada en divisas libremente convertibles. Sin embargo, se deja libertad a los países para autorizar la remisión de porcentajes superiores.

2/ Se considera como tales: agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado, aseos y servicios sanitarios, teléfonos, correos y telecomunicaciones.

El acceso al crédito interno para las empresas extranjeras está vedado solo cuando se trate de créditos a largo plazo, teniendo cada país, condiciones y términos de acceso a los créditos de corto y mediano plazo (3 años).

Los créditos externos deben ser autorizados y registrados, pudiendo eventualmente establecerse límites globales de endeudamiento externo. Las operaciones de crédito externo celebradas por empresas extranjeras no pueden ser avaladas directa o indirectamente por los Gobiernos salvo que en ellas existiera participación del Estado. Asimismo, hay restricciones en el uso de créditos externos entre filial y matriz.

Los contratos sobre uso de tecnologías, marcas y patentes deben también registrarse en el organismo competente, no pudiendo tener las mismas cláusulas restrictivas.

Una de las características especiales del Régimen Andino de Tratamiento al Capital Extranjero, en función de sus objetivos integracionistas, es que el goce de las ventajas del proceso de integración restringe a las empresas nacionales, mixtas y las extranjeras que se encuentren en vías de transformación en empresas nacionales o mixtas. Las empresas que deseen gozar del programa de liberación, deberán mediante contrato, transformarse gradual y progresivamente en un plazo no mayor de 15 años (20 años en Bolivia y Ecuador).

Las empresas extranjeras cuya producción se destine en más de 80% a la exportación de terceros países, no se sujetarán a ese proceso de transformación pero tampoco podrán disfrutar de las ventajas del programa de liberación dentro del Grupo Andino.

Todas estas disposiciones sobre el tratamiento al capital extranjero, pueden ser aplicadas diferencialmente cuando se trate de capitales latinoamericanos de países con los cuales se firme convenios para un tratamiento especial. Esos capitales deberán específicamente ser de inversionistas nacionales de países latinoamericanos.

Existe una disposición especial en lo que respecta a los capitales provenientes de entidades financieras internacionales de carácter público y organismos gubernamentales de cooperación para el desarrollo. En estos casos la inversión que se efectúe se considera como "capital neutro", y, por lo tanto, pese a pertenecer a inversionistas extranjeros, no se considera dentro del cálculo para calificar a una empresa nacional, extranjera o mixta. Esto significa que el "capital neutro" no influye en la calificación de aptitud para gozar o no de los beneficios del mercado ampliado.

MECANISMOS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES EN
LOS PAISES DEL GRUPO ANDINO

1. MECANISMOS ADUANEROS

	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA
EXONERACION DE GRAVAMENES A LA EXPORTACION	Exoneración total de aranceles y regalías a la exportación no tradicional (D.L. 14803 Art.3)	Exoneración de los derechos de Aduana (D.L.444-67 Art.179).	Exoneración de Derechos 100% de exoneración de gravámenes para los productos provenientes de las industrias acogidas a la Ley de Fomento. 100% de exoneración de gravámenes para los productos no tradicionales de exportación	Exoneración total y automática de los derechos y gravámenes arancelarios que afectan a la exportación de Productos No Tradicionales (D.L. 21492 Art. 2)	Devolución o exoneración de los Derechos de Aduana.
ADMISSION TEMPORAL Y EXCEPCION DE DERECHOS DE IMPORTACION	Devolución de gravámenes arancelarios para la importación de materias primas, insumos productos incorporados sin transformación, envases y embalajes destinados a productos de exportación. (D.L.14803 Art. 5)	-Exoneración de derechos arancelarios a la importación de materias primas e insumos destinados a producir artículos de exportación, únicamente para las personas que hayan celebrado contratos con INCOMEX. -Devolución parcial de derechos aduaneros pagados sobre maquinaria equipos o insumos para elaborar productos exportables. -Suspensión de depósitos previos, licencias previas y derechos aduaneros y consulares de materias primas e insumos que se emplean en la producción de artículos de exportación (Plan Vallejo)	Exoneración total de derechos, timbres e impuestos a la importación de materias primas, que no se produzca en el país, para elaborar productos de exportación. Exoneración del 100% de la totalidad de los derechos arancelarios a la importación de maquinarias y equipos auxiliares.	Permite entrar al país con exoneración de derechos, de las materias primas y/o productos intermedios, que luego de ser transformado industrialmente serán destinados en forma exclusiva para la exportación (D.L. 20165). Reposición de materias primas, es un mecanismo que existe únicamente como complementario a la admisión temporal, consiste en que el exportador que ha utilizado insumos importados bajo el régimen regular en la elaboración de un producto destinado a la exportación, podrá importar con liberación de derechos una cantidad igual a la utilizada.	Importación con exoneración total de gravámenes de materias primas destinadas exclusivamente a la producción de artículos de exportación. Exoneración debe solicitarse al Ministerio de Hacienda. - (D.S. 803-69) Exoneración total o parcial de derechos de aduana de materias primas destinadas a la fabricación de productos nacionales para exportación.

.../

Mecanismos de Promoción de Exportaciones en los Países del Grupo Andino .../

	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA
ZONAS FRANCAS	Con Argentina (Zona Libre en Barranqueros Prov. de Chaco). Con Brasil (Zona Franca en la Ciudad de Porto Velho, Puerto Belén, Puerto de Corunba y Puerto de Santos. Con Uruguay (Depósito Franco en el Puerto de Montevideo con un capacidad de 10,000 TN de carga.	Se consideran zonas francas al territorio de las Islas de San Andrés. Zona Franca Industrial y Comercial a: Barranquilla, Buena Ventura y Palmaseca, Cúcuta y Cartagena.		No existe Zona Franca.	Zona Franca en el Estado de Nueva Esparta y, la de Paraguaná en el Estado de Falcón Puerto Libre es de la Isla Margarita

2. MECANISMOS FISCALES

EXONERACION DE IMPUESTOS INTERIORS	Exoneración total del impuesto fiscal sobre las ventas a los productos de exportación y materias primas, productos semielaborados, envases y embalajes incorporados en ellos (D.S. 12191 del 20-10-75)	Exoneración total del impuesto sobre las ventas de los artículos que se exportan. (Ley 21 de 1963).	Exoneración del impuesto a la transferencia de mercederías en todas las etapas de comercialización de los productos que se exportan.	Exoneración del impuesto a los bienes y servicios de la venta al exterior de manufacturas y productos agropecuarios de exportación no tradicional y deducción o devolución del impuesto que gravó la compra de bienes vendidos al exterior, o del impuesto que se gravó los insumos destinados a la elaboración de productos de exportación.	Exoneración de los impuestos internos que gravan las exportaciones.
	<ul style="list-style-type: none"> - Exoneración total del impuesto fiscal sobre las ventas a los productos de exportación y materias primas, productos semielaborados, envases y embalajes incorporados en ellos (D.S. 12191 del 20-10-75) - Exoneración total del impuesto municipal a las ventas de los productos de exportación. - Exoneración total de impuesto al consumo selectivo y de los impuestos universitarios a los productos de exportación. - Exoneración de todo gravamen local o departamental a las exportaciones y al tránsito de productos destinados a ella. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exoneración total del impuesto sobre las ventas de los artículos que se exportan. (Ley 21 de 1963). - Las materias primas y en general los insumos destinados a artículos que se van a exportar, están exentos del impuesto a las ventas (D. 1881 de 1966). - Exonera de impuestos departamentales y municipales a los artículos que se exportan. 			<p>1 62 1</p> <p>.../</p>

Mecanismos de Promoción de Exportaciones en los Países del Grupo Andino .../

	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA
	<p>- Devolución de Impuestos Internos a laproducción y ventas. Esta devolución se efectiviza mediante nota de crédito entregada al exportador por el Ministerio de Finanzas.</p> <p>Mecanismo de Compensación impositiva (DL 14803)</p> <p>Modalidades:</p> <p>- Exportadores de productos agropecuarios y artesanales reciben un 10% del valor total de las divisas entregadas al BCB.</p> <p>- Exportadores de productos manufacturados. Recibirán una compensación impositiva equivalente a un porcentaje del valor de divisas entregadas al BCB por las exportaciones efectuadas. El porcentaje de composición impositiva varía de 5% a 25%.</p> <p>El Certificado de Reintegro Tributario es entregado por BCB a los exportadores que se hayan hecho acreedores a los beneficios de la devolución de los gravámenes arancelarios y del mecanismo de compensación impositiva</p>	<p>Certificado de Abono Tributario (CAT) mediante el cual el exportador recibe del Banco de la República un porcentaje de los dólares que reintegra (Valor FOB de la exportación). Estos certificados son libremente negociados, están exentos de todo impuesto y son utilizados para el pago de impuestos.</p>	<p>Certificado de Abono Tributario (CAT) son documentos públicos emitidos en forma nominativa y libremente negociable y pueden utilizarse para la extinción de obligaciones tributarias, provenientes de gravámenes internos administrados por la Dirección General de Rentas, siempre que haya transcurrido por lo menos un año, desde la fecha de su emisión. El porcentaje de CAT que entrega el Estado son las siguientes:</p> <p>Productos manufacturados 7% al 15%.</p> <p>Productos agropecuarios 4%</p> <p>Productos artesanales 5%.</p>	<p>Reintegro Tributario para los productos de exportación no tradicional en un porcentaje sobre el valor FOB y/o CIF de la exportación de un 30% como máximo, y un adicional del 2% para productos nuevos y el 10% para los elaborados por empresas descentralizadas y un complementario del 10% para casos de excepción que no ha sido aplicado.</p>	<p>Crédito Fiscal para la exportación de artículos producidos en el país, este crédito fiscal se calcula en función del porcentaje del valor agregado nacional.</p> <p>El crédito se paga mediante bonos o certificados que son emitidos por el Ministerio de Hacienda.</p> <p>Son de libre negociabilidad y se aceptan para el pago de impuestos nacionales.</p> <p>Para gozar del beneficio el Valor Agregado Nacional debe ser de un 30%. El porcentaje de crédito está comprendido entre 30% del valor FOB exportado y un mínimo de 11%.</p>

CERTEX

.../

Mecanismos de Promoción de Exportaciones en los Países del Grupo Andino .../

	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA
IMPUESTO DE LA RENTA	Exoneración de los impuestos que afectan al reintegro tributario	Descuento del 40% y el 20% sobre el impuesto a la renta del Certificado de Abo- no Tributarario. Según la persona sea Socie- dad Anónima o de responsa- bilidad Limitada y natural	Exoneración del Impuesto a la renta de la totali- dad o parte del enrique- cimiento proveniente de la exportación de produc- tos manufacturados.	El certificado de reinte- gro tributario, CERTEX, se encuentra afecto al impuesto a la Renta.	Exoneración de los impues- tos que inciden en alguna forma al Certificado de Crédito Fiscal.

3. MECANISMOS FINANCIEROS

<p>Banco Central de Bolivia BCB DS 07254-21.7.65</p> <p>Se brinda asistencia cre- diticia para la exporta- ción de productos no tra- dicionales.</p> <p>Línea de Refinanciamien- to a las Exportaciones.</p> <p>Se concede redescuentos, créditos u otorgan prés- tamos a los bancos del país con garantía de su cartera destinados a der- impulso a las exporta- ciones, mediante el fi- nanciamiento del Pre y Post Embarque.</p>	<p>PROEXPO Decreto 2366 de 1974</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instituto de Fomento In- dustrial (IFI) - Fondo Financiero Indus- trial (FFI) - Fondo de Inversiones Pri- vadas (FIP) <p>PROEXPO</p> <p>Los créditos de exporta- ción están canalizados por PROEXPO cuyas líneas son manejadas por entidades financieras como el IFI, FFI, FPI. Tiene crédi- to para productos agro- pecuarios.</p> <p>IFI</p> <p>Crédito en Moneda Corrien- te. Financia en pesos la necesidad de capital fijo y capital de trabajo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Para aumentar la produc- ción mediante una mejor y/o mayor utilización del equipo. 	<p>Fondo de Promoción de Ex- portaciones (FOPEX) de la Comisión de Valores Corporación Financiera Nacional (DS. 673 del 24.7.72).</p> <p>Dirigidos a todas las per- sonas naturales o jurídi- cas que realicen ventas de productos no tradicio- nales al exterior.</p> <p>A. Crédito Directo a cor- to plazo)</p> <p>1. Crédito al Productos Financia al capital del trabajo destinado a la producción de mer- caderías para la expor- tación, desde la com- pra de materia prima hasta la formación de existencia.</p>	<p>Fondo de Exportaciones No Tradicionales (FENT). 28-11.72, D.L. 19625 a través del Banco Indus- trial del Perú (BIP). DS. 058-68-HC (1-3-68) y Bancos Intermediarios</p> <p>Su fin es promover los re- cursos necesarios que per- mitan incentivar la expor- tación de productos no tradicionales.</p> <p>Financiamiento a:</p> <p>Pre-embarque, en moneda nacional, si se refiere a avances sobre pedidos con firmados, contratos de ven- tas o cartas de crédito. Esta modalidad contempla un financiamiento de for- mación de stocks. gastos de demanda (insumos, trans- porte, envases, etc.).</p>	<p>Fondo de Financiamiento a las Exportaciones (FINEXPO) 4-9-1973. Reglamento 6 De- creto N° 692 del 8-1-75 a través del Banco Central de Venezuela.</p> <p>Se otorga asistencia credi- ticia a la exportación de bienes producidos en el país en las siguientes activida- des:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Preinversión (Estudios de Factibilidad y Mercado) - Inversión fija de empre- sas dedicadas a la clasi- ficación, preparación y empaque de productos agrí- colas para exportación. - Capital de trabajo, Insu- mos. Pago de mano de obra y otros servicios conexos con la actividad exporta- dora.
---	--	---	--	---

.../

Mecanismos de Promoción de Exportaciones en los Países del Grupo Andino .../

BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA
<p>Créditos recíprocos entre Bancos Centrales de los Países Miembros de la ALALC.</p> <p>Crédito Pre-exportaciones destinado para actividades de acopio, transformación y elaboración de productos no tradicionales. Estos créditos se cancelan con la presentación de la carta de crédito de exportación.</p>	<p>- Para atender el volumen de operaciones.</p> <p>- Para pedidos extraordinarios y/o atender el mercado ampliado del GRAN FFI</p> <p>Financia a pequeñas empresas manufactureras cuyos activos fijos totales no sobrepasen a 31 millones</p> <p>FFI</p> <p>Orientada hacia la formación de capital fijo de la empresa.</p> <p>La financiación para ventas al crédito se da en moneda extranjera para facilitar los recursos a los exportadores para que efectúen reintegros anticipados en el Banco de la República.</p> <p>- Para bienes distintos de los de capital.</p> <p>- Para exclusivo beneficio de bienes de capital.</p> <p>Para las empresas exportadoras, financiar las inversiones que sean necesarias efectuar en el exterior por parte del exportador dentro del Programa de Exportaciones a largo plazo, por razones de comercialización o de uso de insumos extranjeros.</p>	<p>2. Crédito al Productor o Intermediario.</p> <p>Financia los gastos de pre y post embarque y el costo de la mercadería durante el plazo que origina la venta de exportación.</p> <p>3. Descuento de letras de cambio y pagarés a la orden, originados en exportaciones.</p> <p>4. Concesión de avances sobre cartas de créditos u otros documentos.</p> <p>5. Concesión de créditos para estudios de mercado, viajes, publicidad y promoción.</p> <p>6. Descuento de Certificados de depósito extendido por almacenes generales de depósito.</p> <p>B. Línea de Crédito.</p> <p>Permite al usuario operar de manera más dinámica conforme a sus programas y necesidades financieras.</p> <p>Las operaciones de crédito pueden estar respaldadas por garantías reales (hipotecarias, prendarias) personales y bancarias y las formas de pago.</p>	<p>(x) Post-embarque, en moneda extranjera, financian las ventas al exterior, cuya finalidad es de reintegrar al exportador, en forma inmediata el valor de las ventas a plazos.</p> <p>Garantías: la carta de crédito afianzada por el seguro de crédito a la exportación (en ambos casos).</p> <p>* Pre-inversión. Constituye un crédito de asistencia técnica, tiene por finalidad proveer al exportador los medios económicos suficientes para penetrar y asegurar un mercado exterior para su producto.</p> <p>* Crédito al comprador. Lo otorga el BIP con recursos del FENT a los importadores de insumos para ser utilizados en la fabricación de productos no tradicionales de exportación.</p> <p>* Teóricamente existen, pero no han sido puestos en práctica.</p> <p>(x) Actualmente se otorga sólo en moneda extranjera por escasez de recursos del FENT.</p>	<p>- Operaciones de exportación, tales como la exportación misma, entendiendo por ella, el funcionamiento de una o todas las operaciones necesarias para la exportación de bienes y servicios nacionales y particularmente del valor del producto a exportar.</p> <p>- Los requerimientos de efectivo de los exportadores, cuando se trate de exportaciones bajo contrato o plazo determinado.</p>

Mecanismos de Promoción de Exportaciones en los Países del Grupo Andino .../

BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA
			<p>Fondo de Exportaciones (FONEX) Fondo creado por el Banco Central de Reserva del Perú, a través de la Corporación Financiera de Desarrollo, COFIDE y los Bancos Intermedios.</p> <p>Financia exportaciones de bienes de capital y servicios conexos.</p> <p>Podrán actuar como intermediarios Financieros en los créditos FONEX todo el Sistema Bancarios (Banca Comercial y de Fomento), Empresas Financieras, FONAPS y la Caja de Ahorros de Lima.</p> <p>Los créditos podrán ser:</p> <p>Pre-embarque: si se refieren a avances sobre pedidos con firmados, contratos de venta o cartas de crédito.</p> <p>Post-embarque: si se financian las ventas de exportación.</p> <p>Los créditos FONEX serán otorgados en dólares norteamericanos; el monto máximo no será mayor al 10% del capital FONEX.</p>	

Mecanismos de Promoción de Exportaciones en los Países del Grupo Andino /

	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA
MONTOS, PLAZOS Y TASAS DE INTERES	Líneas de Refinanciamiento 80% BCB 6 meses Tasa Lib. adic. 180 días más 1% 20% Banco para gas comercial. justificación adm. nistrativa. (BCB) 1.5% Banco Inter mediario 100% a 5 años 14%	PROEXPO Agropecuarios: 18% 80% 6 meses Agrícolas 18% 80% 1 año Crédito en moneda corriente IFI Capital fijo y de trabajo 50% - 6 meses 5% al 100% a 5 años 14%	Crédito directo a corto plazo Crédito al productor: 80% 1 año que 8% anual podrá apli sobre carse de saldos acuerdo a pendien caracterís tes de tías de pago. ción	Pre-embarque 80% y 90 días en al prorroga gunos ble 30 casos días hasta 3% co- 90% (ca misión) pital al re- nacio- batir- nal) 40% ración capital extran- jero	Pre-inversión 90% La admi- nistración del Fondo de- terminará el plazo de recupe- ración
	Crédito Recíproco 100% 1 a 3 años 9% anual	Aumento de producción: Depende 1 a 3 años 21% del pro años 2 " 22% yecto 3 " 23%	Crédito al productor in termediario: 80% va- 1 año 8% lor FOB de ex- porta- ción.	Inversión Fija 90% del 1 a 3 valor años de equi- pos ins- talados	10% - 14%
	Créditos pre-exportaciones 80% BCB 180 días 10% BCB prorro- gables hasta 1 año	FFI 85% 1 a 5 años 14% has- ta el 1º año y 0.5% adi- cional hasta el 16%	Descuento de Letras: 100% 1 año 8% con aval banca- rio	FONEX Pre-embarque hasta 70% De acuer-15% en como má do a ne- xino del cesidades extran- valor previas jera co- FOB o ex a la ex- brada planta portac. por tri- de la mestre exportac. calenda	Capital de Trabajo 90% Determina 9% más do por la comisio- administr nes ban- ción del carias. Fondo Gastos de co- branza
	20% Ban- cos Co- rrientes	FIP 50% 1 a 10 años 15% al 18%	Concesión de Avances: 100% 1 año 8% Estudios de Mercado: 50% 1 año 8% Certificados de Depósito: 80% 1 año 8% Líneas de Crédito 80% 1 año 8%	Post-embarque No podrá Hasta ser infe 10 años rios de 10% del valor FB o ex-plan ta de la export.	Exportaciones bajo contrato 90% Determina 21% do por la Adminis- tración del Fondo
		Crédito en moneda extran- jera Bienes distintos de capi- tal 100% según 7% al producto 14% Bienes de capital 80% a 2 a 5 años 7% al 85% años 12%			
		Inversión en el exterior 80% 1 a 10 años 11% Hasta 10 años 12%.			

INSTRUMENTOS Y MECANISMOS APLICADOS SOBRE LAS IMPORTACIONES

EN LOS PAISES DEL GRUPO ANDINO

PAIS INSTRUMENTO	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA
<u>TIPO DE CAMBIO</u>	Política de tipo de cambio fijo. Adap - tando devaluaciones sustantivas después de 3 ó 4 años. El nivel de sobreva - luación de la mone - da nacional tiende a ser creciente.	Política cambiaria que trata de ajus - tarse al nivel de la inflación. Se ha establecido el sistema de mñi - devaluaciones.	Política de tipo de cambio fijo, que se mantiene durante pe - ríodos de 2 a 3 a - ños. Los ajustes realizados son infe - riores al nivel de la inflación acumu - lada.	Política cambiaria que busca una pari - dad real frente al dólar. Se ha esta - blecido el sistema de minidevaluacio - nes permanente, aun - que todavía se ob - serva cierto grado de sobrevaluación de la moneda nacio - nal.	Política de tipo de cambio fijo. Los ajustes de la pari - dad cambiaría en los últimos años han si - do pequeños.
<u>ARANCELES</u>	El nivel nominal de aranceles aplicados a las importaciones de materias primas, alimentos básicos, medicamentos y bie - nes de capital es bastante reducido.	Política arancela - ria que busca la e - ficiencia y reduce el nivel de protec - ción a la indus - tria nacional. El nivel promedio del arancel nominal es entre 35 y 40%.	Su estructura aran - celaria refleja si - tuaciones extremas que oscilan entre niveles cercanos al 10% hasta superio - res al 150%. Sumán - dose los aranceles específicos aplica - dos para una gran gama de productos.	Política arancela - ria que busca la e - ficiencia de la producción nacio - nal frente al pro - ducto importado. El nivel máximo de a - rancel nominal es de 60% con un prome - dio arancelario de 35%, con tendencia a bajarse progresi - vamente.	Su estructura arance - laria presenta aran - celes entre 0% y 500. Presenta niveles re - lativamente reduci - dos para una gran ga - ma de productos de consumo.

Instrumentos y Mecanismos Aplicados sobre las Importaciones en los Países del Grupo Andino .../

PAIS INSTRUMENTO	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA
EXONERACIONES Y REDUCCIONES DEL PAGO DE LOS DERECHOS ADUANEROS.	En beneficio de las importaciones del sector público y a las empresas que se acogen al régimen de la Ley de Inversiones.	Aplicada para las importaciones de las entidades públicas, previa autorización vía licencia previa. También son beneficiarias las importaciones que realicen las empresas acogidas a los incentivos de ley de fomento minero, petrolero, industrial, etc.	Aplicada a las importaciones de las entidades públicas a las que realizan las empresas acogidas a las leyes de fomento industrial, parques industriales, agropecuario, pesquero, etc.	Se han derogado las exoneraciones contempladas en las leyes de fomento sectoriales. Se mantiene algunas exoneraciones para la importación de alimentos e insumos básicos que realizan empresas públicas.	Se exoneran los derechos a las importaciones del sector público así como las realizadas bajo el régimen de leyes de fomento sectorial.
PROHIBICION DE IMPORTACIONES	Periódicamente se modifican las listas de prohibiciones como protección a la industria nacional.	No existen prohibiciones con fines proteccionistas.	La prohibición sólo se aplica a muy pocos productos y no tienen propósitos proteccionistas.	No existe lista de prohibiciones con fines proteccionistas a la industria nacional.	Se aplican sobre algunos productos textiles y de consumo, para proteger la industria nacional.
LICENCIAS PREVIAS	Exigible sobre una rama de productos definidos por el MICT.	Alrededor del 45% de la totalidad de los productos están sujetos a licencia previa.	Exigible cuando existe producción nacional.	Derogada desde agosto de 1980.	Exigible sobre una lista de productos definidos por el Ministerio de Fomento.
CUOTAS Y CONTINGENCIAS	No vigente.	No vigente	Aplicados eventualmente para cubrir déficits de la producción nacional.		Aplicado sólo en el caso de algunos productos alimenticios.

.../

Instrumentos y Mecanismos Aplicados sobre las Importaciones en los Países del Grupo Andino .../

PAIS INSTRUMENTO	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA
DEPOSITO PREVIO	Exigible en un 500% por 180 días sobre una nómina aproximada de 600 productos	Exigible un 35% del valor, para la importación de bienes intermedios y de consumo. Se exonera de este requisito sólo a los productos arduos beneficiarios del programa de liberación.	Exigible en niveles de 10% a 30% por 180 días sobre productos de la lista II clasificadas como suntuarios.	No se exige	No exigible

CAPITULO IV

EL POTENCIAL DE COOPERACIÓN

Del análisis de las experiencias de cooperación antes mencionadas se pueden inferir seis vías principales de cooperación que ameritan un estudio más profundo respecto al potencial de su desarrollo futuro:

1. El comercio y sus actividades vinculadas;
2. Los acuerdos de complementación industrial;
3. La inversión multinacional y la transferencia de tecnología;
4. La acción conjunta para la investigación y el desarrollo de la Amazonia;
5. La interconexión física, construcción y operación de obras de infraestructura, transportes y comunicaciones; y
6. Los programas de financiamiento.

Esas líneas de acción están interrelacionadas entre sí y se potencian mutuamente de manera que los esfuerzos que se hagan (y los resultados que se logren) en alguna de ellas posibilitan avances considerables en las demás. Específicamente en el caso del intercambio comercial, se requiere necesariamente que se lleven a cabo acciones correlativas en las otras. El hecho de no haber abordado de esa manera la cooperación en el pasado puede haber sido una de las causas por las que la interrelación entre ambas partes es tan exigua en la actualidad.

Así por ejemplo, analizada individualmente la línea del comercio, se encuentran importantes posibilidades que podrían incrementar el intercambio en el mediano plazo especialmente el dirigido desde Brasil hacia el Grupo Andino, conforme se verá más adelante; pero el análisis de los propios volúmenes que esa corriente comercial depararía lleva inmediatamente a la conclusión de que ella no será factible si no se avanza en la interconexión o en el mejoramiento del transporte, o que se verá muy limitada por los problemas de financiamiento, que será necesario resolver en conjunto. Asimismo, del análisis de las potencialidades recíprocas de comercio se ve claramente que existe latente un desequilibrio agudo, que debería procurarse resolver o atenuar entrando a líneas de cooperación más complejas como la complementación industrial y reservas de mercado para proyectos específicos, la inversión de capitales, la cooperación tecnológica y la acción conjunta para el aprovisionamiento y financiamiento de los equipos necesarios.

Es evidente y resulta por tanto necesario reconocerlo explícitamente que existe un gran desnivel entre la estructura productiva de Brasil y la de los países andinos. En casi todos los sectores industriales Brasil ya desarrolló con mayor o menor amplitud los proyectos que el Grupo Andino está empeñado en desarrollar en la actualidad. Por otro lado, las economías de escala con las que trabajan los países andinos no son suficientes, como regla general, para competir con ventajas en el mercado brasileño, salvo que se trate de produccio-

nes que tengan bajo índice de nacionalización - en cuyo caso obviamente tendrían obstáculos para entrar a Brasil. Por estas razones, que no es fácil encontrar complementariedades dentro del campo industrial, de la manera como aparecen en el aprovisionamiento de recursos minerales y energéticos.

Este hecho impone ciertas restricciones para una complementación que rinda mutuos beneficios a ambas partes y no limite las perspectivas de desarrollo que tiene cada una de ellas. Debe por tanto ser abordado sin ambages, para evitar las reticencias que abierta o encubiertamente se aprecian en los países andinos respecto a una mayor imbricación entre sus economías y la brasileña que, más allá de las declaraciones formales, se pueden intuir cuando se analizan los programas y estrategias andinas y se aprecia la prioridad que, por lo menos en el planteamiento de objetivos y realización de estudios, esos países otorgan a sus relaciones con Argentina y México, con los que mantienen relaciones a través de Comisiones Mixtas.

Se considera por tanto que la forma en que se trate de este asunto será definitiva en cuanto a las posibilidades de cooperación futura. No se trata de que Brasil, por una política deliberada, pretenda repetir con respecto de sus vecinos el esquema desequilibrado existente a nivel mundial, sino que del análisis objetivo de las estructuras productivas de ambas partes se desprende que esa sería la tendencia prevaleciente, conforme se puede analizar la proyección inicial de posibilidades de comercio que se presenta en los Cuadros y dada la política interna brasileña de alcanzar la autosuficiencia en prácticamente todas las ramas industriales, e importar básicamente productos primarios, con el menor grado posible de elaboración.

Preocupa por tanto que como colorario de lo anterior se tenga en vista dos posibilidades alternativas: o la concreción de un nuevo esquema de desequilibrio económico dentro de la propia América Latina o la perpetuación del esquema aislacionista que hoy guía por vías separadas a ambas partes, como reacción ante la primera posibilidad, con todo lo que ello significa en el largo plazo para las relaciones hemisféricas.

Para escapar a esa disyuntiva, se ha de requerir de mucha voluntad política y de una definición central de prioridades que ponga en su justo término las expectativas y planes sectoriales en función de una integración continental, que comprenda tanto los intereses brasileños como los del Grupo Andino en el contexto global de América Latina.

Esto no significa que la ampliación de la cooperación entre ambas partes quedará condicionada a redefiniciones, esfuerzos o sacrificios únicamente del lado de Brasil o a la búsqueda y consecución de equilibrios perfectos que en la práctica serán imposibles de obtener; pero sí implica que ambas partes adopten explícitamente una política decidida de buscar el acercamiento en condiciones tales que se obtengan beneficios satisfactorios para cada una de ellas y que den base a una relación estable y duradera para el potenciamiento de ambas. Especialmente importante para el Grupo Andino sería que esa relación contribuyese a su potenciamiento como conjunto y no sólo al de sus integrantes considerados

individualmente.

Ese empeño requiere además una visión muy pragmática, que en el entorno antes enunciado plantee objetivos que resulten factibles de obtener en la práctica, especificándose claramente lo que es posible obtener tanto en el corto como en el mediano y largo plazo, de manera que no se despierten falsas expectativas que sean luego fuentes de frustración al comprobarse que no se cumplen metas que desde un momento pudieron fijarse en forma más realista ^{1/}. Ello implica que no se planteen resultados espectaculares y que los logros se evalúen en el contexto de las dificultades seculares que tiene la integración. Esto resulta especialmente importante por cuanto existe una marcada diferencia en el tiempo en cuanto a la factibilidad de obtener beneficios por parte de Brasil, que puede ser inmediata y las posibilidades del Grupo Andino, que en muchos casos sólo se visualizan en el mediano y largo plazo. Tal aspecto tendrá que tenerse muy en cuenta en la evaluación de resultados y en la estabilidad de los mecanismos que se diseñen para propiciar la complementación.

Por tanto será necesario visualizar una estrategia de complementación progresiva, con metas definidas tanto para el corto como el largo plazo, y que procure llevar al plano multilateral todo aquello que en el contexto del Grupo Andino está regido por normas comunitarias, sin desestimar los importantes vínculos bilaterales que en función de sus peculiares características de países vecinos continuarán desarrollando los países involucrados.

Por existir una serie de condicionantes y dificultades, es posible que no sea suficientemente clara en el corto plazo la "rentabilidad" o el beneficio económico que compensaría la política de apertura entre ambas partes, razón por la cual se requiere formular una visión a largo y obtener de los Gobiernos un amplio apoyo de tipo político que la sustente y la respalde ante la opinión pública, especialmente en un período inicial que puede ser muy crítico, en tanto comienzan a sentirse sus efectos, mientras que paralelamente vayan estableciéndose ventajas o condiciones especiales que creen la base de sustento suficiente para que los diferentes agentes económicos actúen en función de esos objetivos de más largo plazo.

A. UNA VISIÓN DE MEDIANO Y LARGO PLAZO DE LA COMPLEMENTACIÓN COMERCIAL E INDUSTRIAL.

Se ha visto en páginas anteriores que el intercambio comercial andino-brasilense si bien ha sido dinámico en los últimos años, alcanza aún niveles absolutos muy bajos y representa porcentajes ínfimos del comercio global de cada parte (4.4% en el caso de Brasil y 1.4% en el del Grupo Andino, medido por el lado de las exportaciones). Asimismo, que ha existido un intercambio comercial fuertemente deficitario para el Grupo Andino, con amplios superávits (del orden de los 1000 millones de dólares acumulados en los últimos 10 años) en favor de Brasil y un cierto desequilibrio en el tipo de productos intercambiados, puesto que en el

^{1/} Un problema de este tipo se ha presentado en el Grupo Andino.

caso de Brasil el 76% de sus exportaciones está constituido por manufacturas, en tanto que sus importaciones desde el Grupo Andino tienen un alto contenido (88%) de productos primarios.

Como una primera aproximación que permita fijar un marco de referencia cuantitativa y cualitativa de lo que pueden llegar a ser las vinculaciones económicas en el mediano plazo entre Brasil y el Grupo Andino se han elaborado los Cuadros N^{os} 5 y 6, que pretenden reflejar tales interrelaciones usando como indicador el posible flujo de comercio derivado de ellas.

Indudablemente que este indicador no es válido para apreciar muchas de las posibles áreas de acercamiento, pero sirve para analizar los sectores más propicios al intercambio comercial, así como los que requieren de acuerdos de complementación industrial o de inversiones conjuntas, los cuales están implícitos o fueron base esencial para estimar tales corrientes comerciales. Asimismo, da una primera idea del volumen y tipo de cargas a movilizar y en consecuencia tiene implícitos los requisitos de infraestructura; marca también el contorno de los problemas de financiamiento que habrá que enfrentar, tanto para el comercio como para solventar la etapa de producción.

Cabe advertir que no debe darse a esos cuadros mayor significado que el que acá se indica, pues sus cifras indican únicamente tendencias y órdenes de magnitud y han sido estimadas con diferentes grados de exactitud o aproximación. Asimismo, hay algunos sectores en los cuales se parte de un supuesto básico que es el que existirá algún tipo de mecanismo que otorgue ventajas especiales a ambas partes o por lo menos evite las restricciones; esto es especialmente válido en la metalmecánica y en la industria automotriz y más aún, en el caso de los flujos desde el Grupo Andino hacia Brasil debe considerarse pues en caso contrario tales corrientes comerciales serían imposibles.

La importancia de las cifras estriba en que han sido calculadas con base en el conocimiento de la situación actual de la industria y de su potencial de exportación, así como de los proyectos más importantes que se desarrollarán en los próximos años y de los planes o proyecciones elaborados por los países, que han sido analizados y evaluados cuidadosamente.

En otros sectores para los cuales se dispone de menor información se han estimado porcentajes de captación del mercado y efectuado pruebas de consistencia respecto al volumen de producción y al crecimiento histórico de las exportaciones, totales y por principales regiones geográficas, finalmente algunos casos se han estimado por simple inferencia tomando en cuenta los resultados de los sectores más estudiados, conforme se indica en cada caso específico.

Para las proyecciones se ha fijado un horizonte de mediano plazo: cinco años a partir de la fecha aún cuando en forma adicional se ha hecho una somera exploración a más largo plazo (10 años) en el caso del Grupo Andino, debido a que muchos de sus principales proyectos sólo madurarán hacia 1988. Como base de referencia se usan las cifras correspondientes al período 1977/78, que son los años más recientes para los cuales se tienen series completas, especialmente en el caso del Grupo Andino; en algunos casos se ha obtenido informa-

CUADRO No. 5 : POTENCIAL DE EXPORTACION DE BRASIL AL GRUPO ANDINO (Millones de dólares)

	Producción 1977/78	BRASIL 1977/1978		1980 Exp. Total 1980	IMPORTACIONES GRUPO ANDINO		POTENCIAL DE EXPORTACIONES	
		Exportac. 1977/78	Exportac. al Grupo Andino		Est. 80/81	Est. 85/86	1980/1981	1985/1986
			% Mercad. G.A.		Est. 77/78	Est. 85/86	% Merc. Valor US\$	Valor US\$
1. Total Productos Agropecuarios	16600	3200	-		830	1200	1.5	8 a 20
1A. Subtotal. Prod. Especial Interes Agropecuario		(730)	1.5		(380)	550	1.5	1.5 a 3
2. Productos Agroindustriales - Total	5600	3900			1200	880	15	15 a 20
2A. Esp. Int.		(2500)	15		(600)	S.D.	-	130 a 170
3. Minerales y Metales		970	5		166	-	-	-
4. Petróleo y Gas		100	6		480	-	-	-
Sub-Total Productos Primarios		8170	5.5		2676	-	-	148 a 200
5. Papel y celulosa		108	2.0		350	450	2.0	24 a 25
6. Fertilizantes		-	-		-	-	-	-
7. Petroquímica		250	0.6		520	-	-	70 a 100
8. Otros productos químicos		360	1.5		1950	2500	2.0	50 75
Sub-Total Productos Químicos		400			2820	780	78	144 204
9. Siderúrgica	1870	400	3.0	580	1200	750	5.0	27 200 200
10. Maquinaria Agrícola	536	26	5.3	100	60	75	10.0	19 22
11. Máquinas-Herramientas	250	27	5.0	71	140	160	8.0	30 40
12. Motores y Generadores Eléctricos		17	1.6		455	455	2.0	5 10 22 45
13. Aparatos de corte y seccionamiento		28	2.1		170	187	5.0	9 10 23 23
14. Maq. de movimiento de tierras	1500	47	1.6	100	427	543	2.0	8 27 43
15. Tractores		66	5.0	150	260	260	10.0	20 39 52
16. Maquinaria Minera		11	3.8		159	168	4.0	7 7 7
17. Maq. de escribir y calcular		60	8.0		92	115	8.0	8 9 9
18. Maq. de computación		65	4.1		89	128	4.0	4 4 5
19. Maq. de coser		26	16.5		44	51	16.0	7 15 8
20. Herramientas y otros artículos de metal		84	5.5	150	475	475	5.0	24 34
21. Otros metalmecánicos		50.0	1.3		3900	5000	2.5	105 250
Sub-Total Metalmecánica		143		1800	6263	7663	227	473 550
22. Automotriz (partes y piezas)		1590	4.0		2380	3000	6.0	300 - 360
Otros Manufacturados		110.0			1200		100	100 100
Sub-Total Manufacturados		418.0			13863		615	1217 1414
TOTAL		551.0	3.4		16539		721	1365 1614

1/ Corresponde a 1979

2/ Ver Cuadro anexo

3/ Incluye 70' de ventas ocasionales de gasolina a Colombia

ciones más recientes que están implícitas en los resultados, especialmente en los que se refieren a la proyección para 1980/81. Debe indicarse que quizá sería conveniente efectuar revisión de la base el próximo año, en tanto se tengan cifras completas para el período 1979/80, pues parecería que el mismo fue muy dinámico en cuanto al comercio con algunos países, especialmente Perú.

Una primera apreciación de la perspectiva indica que existe una tendencia a revertir el déficit, de manera que los superávits se contabilicen del lado andino, debido especialmente a la importancia que adquirirá en los próximos años el suministro de recursos energéticos desde Venezuela y Bolivia. En el primer caso, las exportaciones sobrepasarían los mil millones de dólares en petróleo, como resultado de la aplicación del convenio por el cual proveerá de 100.000 barriles de crudo diarios a Brasil y en el segundo llegarían a los 250 millones por las ventas de 400.000 pies³ /días de gas natural. Estos hechos modificarán sustantivamente la situación actual.

Si a ello se agregan el posible incremento en las ventas de cobre de Perú, también en cumplimiento del Acuerdo firmado entre ambos gobiernos que reserva para este país un 35% del mercado brasileño y asimismo las compras de carbón a Colombia, como desarrollo de las conversaciones actualmente en marcha, se obtiene un nuevo cuadro para las relaciones comerciales entre el Grupo Andino y Brasil, ya que en conjunto los productos primarios que Brasil importe subirían de 200 a 1600 millones en 1985, lo que por sí sólo significaría algo más del 6% de las exportaciones globales de la subregión andina estimadas para esa fecha ^{1/}. A ello debe agregarse la proyección de las exportaciones de manufacturas, cuyo detalle se analizará más adelante, pero que en conjunto se sitúan alrededor de los 250 millones de dólares, con lo que esa participación subiría hasta 7.0%.

Del lado de Brasil las exportaciones también tendrán un incremento importante, estimándose que las de productos primarios se mantengan o suban lentamente, de los 130 millones actuales a 150 ó 200 millones en 1985 debido al escaso dinamismo de los productos agropecuarios, apareciendo como nueva la exportación de mineral de hierro a Colombia y acentuándose la de aceites y tortas de soya. Por el contrario, las exportaciones de manufacturas alcanzarían un nuevo nivel, del orden de los 1200 a 1400 millones de dólares, lo que significa triplicar las cifras actuales, debido especialmente a las buenas perspectivas de las industrias metalmecánica y automotriz.

Estas proyecciones reflejan el amplio potencial existente e indican que, de manera realista, las exportaciones andinas hacia Brasil pueden alcanzar a mediano plazo alrededor de un 7% del comercio global andino, lo que quintuplica el coeficiente estimado para el período de referencia pero mantendrían un alto contenido de productos primarios (87% en 1988 y 88% en 1978), en tanto que las brasileñas podrán pasar del 4.4% a cerca del 8% del comercio global de ese país ^{2/}, incrementando aún más su alto contenido de manufacturas (88% en 1985 y 76% en 1978).

^{1/} Se estima que ese período las exportaciones totales del Grupo Andino crecerán al 6.0% anual en precios constantes.

^{2/} Lo cual implica una tasa anual de crecimiento de sus exportaciones globales de 6.0% a precios constantes.

Cuadro N° 6

POTENCIAL DE EXPORTACION DEL GRUPO ANDINO A BRASIL (Millones de Dólares)

	Promedio 1977/1978	Posibilidades hacia 1985/86	Posibilidades hacia 1990
PRODUCTOS AGROPECUARIOS	5.0	20	30
PRODUCTOS AGROINDUSTRIALES	5.2	25	30
MINERALES Y METALES	80.0	200	315
PETROLEO	120.0	1,150	1,150
GAS	1.0	240	300
Subtotal Productos Primarios	<u>211.2</u>	<u>1,635</u>	<u>1,825</u>
FERTILIZANTES	-	60	120
PETROQUIMICA	- ^{1/}	-	80
SIDERURGIA	6.0	-	-
METALMECANICA	3.0	50	75
AUTOMOTRIZ	-	50	80
ABASTECIMIENTO DE MANOS	4.0	20	20
OTROS	16.0	70	100
Subtotal Manufacturas	<u>29.0</u>	<u>250</u>	<u>475</u>
Total	<u>240.0</u>	<u>1,885</u>	<u>2,300</u>
EXPORTACIONES TOTALES A BRASIL ^{/2}	1.4%	7.0%	
EXPORTACIONES INDUSTRIALES A BRASIL ^{/2}	2.2%	10.0%	
EXPORTACIONES METALMECANICAS Y AUTOMOTRICES A BRASIL ^{/2}	2.0%	13%	

1/ Corresponde a 1979

2/ Como porcentaje de las correspondientes exportaciones en 1979

Cuadro N° 7

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES RECÍPROCAS

	1978		1985	
	Brasil	Grupo Andino	Brasil	Grupo Andino
TOTAL	100%	100%	100%	100%
PRODUCTOS PRIMARIOS :	24%	88%	12%	87%
MANUFACTURADOS :	76%	12%	88%	13%
METALMECANICOS :	(26%)	(1.2%)	(34%)	(2.7%)
AUTOMOTRICES :	(16%)	-	(22%)	(3.7%)
QUIMICOS :	(7.5%)	-	(13%)	(3.1%)
SIDERURGICOS :	(6.5%)	(2.5%)	(12%)	-
OTROS :	(20%)	(8.3%)	(7%)	(3.5%)

En función de tales proyecciones podría deducirse, además, que Brasil mantendrá déficit comerciales con Venezuela y Bolivia y superávit con Colombia, Ecuador y probablemente Perú.

Se nota asimismo que salvo los casos del petróleo y el gas y en cierta medida del cobre, el comercio de productos básicos resulta en cifras poco significativas. Ello se debe principalmente a la escasa complementariedad de las producciones agrícolas y agroindustrial, sectores en los cuales una docena de productos constituye el grueso de las posibilidades. Entre ellos se pueden citar los aceites vegetales, las tortas de soya, el azúcar, la pimienta, los pollos congelados y el jugo de naranja, como principales perspectivas de parte de Brasil y las conservas de pescado, caucho natural, castañas, ganado vacuno, ajos, maderas y aceitunas, de parte del Grupo Andino.

En el campo de los minerales - no ferrosos la situación podría resultar incierta y con perspectivas no muy favorables, dependiendo ello del mayor o menor énfasis que otorgue Brasil a sus grandes proyectos como Carajás, y si este país mantiene o no su actual política de sustitución de importaciones y de reducción del grado de elaboración de los productos que compra, que se ve reflejada en las grandes diferencias en las tarifas arancelarias según se trate de concentrados, refinados o primeras elaboraciones de los metales no ferrosos.

Es en la manufactura y concretamente en la industria metalmecánica en la que existe de parte de Brasil el mayor potencial; asimismo en la metalmecánica y en menor medida en los fertilizantes y la petroquímica que el Grupo Andino tiene favorables perspectivas. Así, de la sumatoria de las proyecciones efectuadas para cada sector se estima que para 1985 Brasil pueda colocar en los mercados andinos unos 1200 a 1400 millones de manufacturas, de las cuales 800 a 900 millones, es decir las dos terceras partes provendrían de la metalmecánica (incluyendo la automotriz), unos 200 millones de la siderúrgica y otros 200 de la industria química (incluyendo papel). Los criterios utilizados para proyectar cada sector se señalan más adelante.

Las exploraciones efectuadas respecto al potencial de exportación del Grupo Andino también indican una mayor factibilidad de los productos metalmecánicos (incluyendo automotriz) que podrían significar un 40% de los 250 millones de dólares que se estima podría colocar de manufacturas el Grupo Andino en Brasil, como promedio anual dentro de unos cinco años, lo que tipifica el comercio en ambas vías como esencialmente en el rubro metalmecánico 1/.

Otra posibilidad interesante para el Grupo Andino se abre en el sector químico, esencialmente en el rubro de fertilizantes y en menor medida en el campo petroquímico, Pero en ambos casos estas posibilidades son bastante aleatorias pues dependen de proyectos cuya implementación está aun en sus fases iniciales, por lo que su puesta en marcha podría ir más allá de 1985.

1/ Como se indicó anteriormente estas cifras se basan tanto en el potencial de exportación del Grupo Andino como en el supuesto de una apertura por parte de Brasil.

Cabe destacar que el conjunto de las proyecciones de exportación de manufacturas andinas es muy subjetivo pues si bien se basa en capacidades de producción existentes o proyectadas, descansa fundamentalmente en el supuesto de una política de apertura selectiva del mercado brasileño, efectuada deliberadamente con el objetivo de disminuir el desbalance y hacer viables los flujos de exportaciones brasileñas. De no ser esto así tales posibilidades se reducirían notablemente o desaparecerían por completo, si se tiene en consideración la rígida protección que implica la política comercial brasileña y el hecho de que los productos andinos en su casi totalidad corresponden a producciones ya existentes en Brasil y a sectores en los cuales las importaciones (salvo el caso de fertilizantes) son muy reducidas. Si por el contrario tal hipótesis se mantiene, las cifras estimadas indicarían que el Grupo Andino estaría dirigiendo al Brasil el 10% de sus exportaciones de manufacturas estimadas para esa fecha y el 13% de las correspondientes a la metalmecánica 1/.

Perspectivas para Brasil en el Sector Metalmecánico

Sin prejuicio del análisis sectorial más pormenorizado se puede aquí notar la gran potencialidad del sector metalmecánico, en cada uno de los rubros y subsectores cuya investigación se efectuó en mayor profundidad y así mismo se pueden brindar algunos elementos de juicio respecto a los muchos otros subsectores que no fueron objeto de estudio sistemático pero que en conjunto tienen tanto o más potencial que los anteriores.

En lo que se refiere a posibilidades de Brasil se estudiaron más detenidamente las producciones brasileñas y los mercados andinos en los rubros de maquinaria e implementos agrícolas, máquinas herramientas, motores y generadores eléctricos, aparatos eléctricos de corte y seccionamiento, tractores, maquinaria de movimiento de tierras, y otros que en conjunto representaron en 1978 el 65% de las exportaciones metalmecánicas del Brasil al Grupo Andino (excluyendo automotriz), aunque sólo el 38% del total de importaciones metalmecánicas de la subregión. Este es el conjunto de sectores en el que Brasil ha logrado mayor penetración en el Grupo Andino, aún cuando capta apenas en conjunto el 4% del mismo.

Para cada uno de los subsectores que se indican en el Cuadro Nº 5 se efectuaron estimaciones respecto al posible monto de las importaciones andinas, teniendo en consideración la tendencia histórica de las mismas y la existencia o no de planes de producción interna, así como el grado de avance que se conoce en el programa metalmecánico. Pese a que la tasa histórica de tales importaciones es muy alta y que otros rubros están relacionados con la inversión global, que se estima muy dinámica para los próximos años, el crecimiento total de estos grupos se estimó tan sólo al 2% al año, pues en ellos se ha iniciado en el Grupo Andino

1/ Las exportaciones andinas de manufacturas crecieron entre 1970 y 1978 a un ritmo de 30% anual, sobre bases muy pequeñas; para el mediano plazo se ha estimado que crecerían al 9% anual. Las exportaciones metalmecánicas recién se están iniciando en los últimos años y se prevé que a mediano plazo alcanzarán tasas anuales cercanas al 20%.

un proceso de sustitución. Para el resto de productos metalmecánicos, en el que todavía ese proceso de sustitución es incipiente se estimó una tasa de sólo 4% al año, pues se consideran las cifras de base sobrevaluadas 1/.

Con base en los estudios sectoriales y en el conocimiento del potencial brasileño, del grado de dificultad para penetrar el mercado por problemas tecnológicos, de financiamiento o de competencias muy enraizadas en el mercado se estimó para cada subsector el rango porcentual posible de captar en el mercado andino, estimándose así valores que luego se compatibilizaron con los volúmenes de producción y exportación previsibles para Brasil.

Se aprecia que los subsectores en los que se es más optimista en cuanto a captación de mercados son los de maquinaria agrícola y máquinas herramientas, en los que se podría pasar del 5% al 25% o 36%, con base en los elementos de juicio que se presentan en los capítulos sectoriales y en menor medida en maquinaria para movimiento de tierras (de 5% a 20%). En los demás subsectores los coeficientes varían entre 5% y 10% (generadores eléctricos, tractores, aparatos de corte y seccionamiento).

Cabe reflexionar acerca de que estos porcentajes son pequeños y que podrían incrementarse sustancialmente, especialmente en los últimos de los casos mencionados si no hubiese de por medio un serio problema relacionado con las condiciones de financiamiento, especialmente de los grandes equipos que compran por lo general gobiernos y que están condicionados por las fuentes de crédito de proveedores de la banca internacional. En otros sectores como en las máquinas de computación, de calcular e incluso de escribir se ha efectuado el supuesto conservador de que solamente se mantendrá el porcentaje ya captado en los mercados andinos, teniendo en cuenta la competencia internacional ligada a los grandes cambios tecnológicos que ellos vienen afrontando. Se estima que en conjunto los sectores analizados pueden aportar entre 250 y 300 millones de dólares de exportaciones en el mediano plazo.

Existe otro grupo menos importante de productos metalmecánicos, cuya importación por el Grupo Andino alcanza a 3900 millones de dólares y para los cuales Brasil apenas capta el 1% de ese mercado. Este es un grupo muy disperso y heterogéneo que incluye productos con una indicación del mercado andino y cuyo estudio requiere de mayor tiempo y recursos de los que se ha dispuesto en la actualidad.

1/ Debe tenerse en cuenta que al evaluar el crecimiento total de las importaciones metalmecánicas del Grupo Andino se han tenido en cuenta criterios muy conservadores para evitar la distorsión actual causada por las muy grandes importaciones de Venezuela originadas en el auge del precio del petróleo.

En este caso sólo se ha efectuado un análisis muy global, que permita dar una somera información respecto a la mayor o menor posibilidad que tendría Brasil de exportar hacia el Grupo Andino. El resultado de ese análisis permite clasificar los productos en tres categorías (A), (B) y (C) que indican una posibilidad mayor, intermedia o menor de flujos comerciales. Los tres primeros rubros que se indican en el Cuadro nº 8 y que a su vez se clasifican entre los de mayores posibilidades están constituidos por un conjunto muy amplio de maquinarias específicas para diversos tipos de industrias (textiles, imprenta, plásticos, hornos especiales, equipo de frío, etc. que se encuentran diseminados en cientos de ítems de la nomenclatura arancelaria y cuyas importaciones sufren una serie de altibajos año a año, por lo que su estudio más detenido es complejo. Brasil exporta ya este tipo de maquinaria al mercado mundial, en el que existe una gran competencia de marcas reconocidas; posiblemente su introducción masiva en el Grupo Andino requiera previamente de un contexto en el que las marcas y los servicios brasileños introducidos a través de equipos menos sofisticados o más simples hayan ganado prestigio, haciéndose más conocido el producto en el medio.

Dentro del núcleo de mayores posibilidades se encuentra también el material ferroviario y los aparatos de radio TV y telecomunicaciones. El primero de los mencionados muestra un mercado errático y de poco volumen, debido a la pequeña extensión de las líneas ferroviarias andinas y a los escasos proyectos actuales de ampliación o rehabilitación, pero podría tener en los próximos años un gran dinamismo en el caso de concretarse varios proyectos hoy en estudio en Venezuela, Bolivia y Perú. En el segundo caso se prevé una buena posibilidad para Brasil en el campo de los componentes electrónicos para radio y TV, así como en el suministro o complementación de centrales y demás equipos para telefonía; en ambos casos estos productos fueron reservados para programación industrial en el Grupo Andino, y al no haber sido programados integran la nómina de productos cuyo pase al programa de liberación debe definir de inmediato la Comisión. Por tal situación este sector podría estar especialmente indicado para efectuar inversiones o dar lugar a intercambios compensados u otro tipo de programas de complementación industrial.

En el grupo de posibilidades intermedias se sitúan la construcción naval, los otros equipos eléctricos, profesionales y científicos y la línea óptica. En cuanto a construcciones navales, Brasil figura segundo en las estadísticas mundiales de construcción naval, después de Japón y en el Grupo Andino solamente Perú es un constructor de importancia de barcos pesqueros y de alto bordo (hasta 35.000 TPB, y podría plantearse o bien un suministro de equipos y componentes o bien una cooperación más amplia con Venezuela para desarrollar en ese país la construcción de barcos petroleros, dependiendo ello en todo caso de la competencia de Brasil en el mercado mundial y de las condiciones y la amplitud del programa que las grandes empresas brasileñas decidieran llevar a cabo en Venezuela.

La línea de óptica también se encuentra en la nómina que deberá pasar próximamente a la liberación y valen para ella conceptos similares a los de la industria electrónica.

CUADRO Nº 8

GRUPO ANDINO

IMPORTACION DE OTROS PRODUCTOS METALMECANICOS

(Promedio 1977/78)

Millones de Dólares

		<u>Importaciones</u>	<u>Perspectivas de</u> <u>Brasil</u>
<u>NOMENCLATURA NAB</u>			
1. Maquinaria específica para las industrias:		913	(A)
2. Otras maquinarias no especificadas :		956	(A)
3. Otras maquinarias para trabajar metales y maderas:		300	(A)
4. Aparatos de radio, TV y Telecomunicaciones:		440	(A)
5. Otros equipos eléctricos :		150	(B)
6. Construcciones navales :		330	(B)
7. Equipos profesionales y científicos :		230	(B)
8. Aeronavegación :		120	(C)
9. Bicicletas y motocicletas :		78	(B)
10. Aparatos eléctricos de uso doméstico :		100	(C)
11. Equipo ferroviario :		13	(A)
12. Optica :		72	(B)
13. Otros :		198	
	TOTAL :	3,900	
		=====	

El grupo de menores perspectivas incluye la aeronavegación, con demandas muy sofisticadas y los aparatos eléctricos de uso doméstico, sector muy competitivo con la propia producción interna.

Las perspectivas para el Grupo Andino en metalmecánica

Desde el lado andino, la lista de posibilidades de exportación metalme-cánica es más corta y difícil de elaborar. En el Cuadro Nº 9 se presenta una primera investigación en líneas en las que se conoce que existe un potencial y en las que de hecho se vienen registrando exportaciones a la propia subregión o a terceros países. Esta lista no pretende ser exhaustiva sino tan solo indicati-va del tipo de productos respecto a los cuales el Grupo Andino tiene expectati-vas y de los montos de exportación compatibles con su producción interna. Se cree que si se crean condiciones por parte de Brasil podría incrementarse con relativa facilidad tanto la nómina como los volúmenes que en ella figuran como referencia. Vale la pena anotar que existe actualmente mucho escepticismo entre algunos industriales andinos consultados, que han exportado o intentado exportar al Brasil, enfrentándose con barreras arancelarias o para arancelarias casi infran-queables. Se conoce por lo menos un caso en la rama de equipos eléctricos en que una empresa peruana tiene pedidos de firmas brasileñas interesadas en importar componentes del Perú para incorporarlos a sus propios equipos y reducir costos, sin que la operación resulte factible debido a las restricciones a la importa-ción.

Al parecer, y este es un aspecto del cual se tienen sólo algunos indicios por no haberse previsto en este estudio llegar a ese nivel de análisis, existen algunas líneas dentro del sector metalmecánico, en las que no tienen demasiada influencia las economías de escala y en las cuales la correspondiente industria colombiana o peruana 1/ podría competir en calidad y precio con la brasileña (no se tienen informaciones suficientes de los demás países); en este caso se tendrían algunos tipos de generadores, alternadores y transformadores; la línea de maqui-naria y equipos para minería y algunas válvulas.

La mayoría de las posibilidades del Grupo Andino emanan del programa sec-torial de la industria metalmecánica, en el que fueron asignadas ciertas produc-ciones en forma especializada a los países, debiendo hacerse notar que en este caso, y al haberse asignado "familias de productos" los países han comenzado a desarrollar las partes más importantes o más fácilmente asequibles desde el punto de vista tecnológico, pero falta mucho aún para profundizar dentro de las

1/ Se conoce de por lo menos 2 empresas peruanas que ante las dificultades en-contradas últimamente para colocar su producción en el mercado interno han derivado a las exportaciones de bienes de capital y equipo no seriado hacia mercados de países desarrollados para los cuales tales producciones no re-sultan ya prioritarias.

Cuadro N° 9

ALGUNOS EJEMPLOS DE PRODUCTOS ANDINOS QUE PODRIAN SER
EXPORTADOS HACIA BRASIL

(Millones)

	1985/1986	1989/1990
<u>Fertilizantes:</u>	<u>62</u>	<u>210</u>
Amoniaco (Bo-Ve)	10	84
Urea (Bo-Ec-Ve)	52	60
Acido fosfórico (Pe)	-	50
<u>Petroquímica:</u>		<u>79</u>
Poli-etileno baja densidad (Bo)	-	7
Poli-etileno alta densidad (Bo)	-	14
Caprolactama (Co)	-	15
Anhídrido Maleico (Co)	-	4
D.M.T. (Co)	-	14
T.D.I. (Ve)	-	11
Metanol (Ve)	-	14
<u>Metalmecánica:</u>	<u>58</u>	<u>75</u>
Pulverizadoras e implementos agrícolas (Co-Ve)	6	
Partes y piezas Máquinas Herramientas (Co-Pe-Ve)	2	
Transformadores (pe)	5	
Generadores y Alternadores (Pe)	2	
Motores monofásicos y trifásicos (Co-Pe-Ve)	7	
Aparatos de corte y seccionamiento (Bo-Ec)	2	
Compresoras (Bo)	5	
Herramientas neumáticas (Bo)	2	
Placas sinterizadas (Bo)	1	
Brocas, prensas (Ec)	2	
Bombas y válvulas (Co-Pe-Ve)	18	
Chancadoras, celdas de flotación (Bo-Pe)	6	
Polipastos y otros equipos para minería (Bo-Pe)	2	
Máquinas para sellar, empaquetar (Co-Pe)	4	
Aparatos de medicina y odontología	2	

propias asignaciones, por lo que el campo es propicio para una complementación comercial y productiva.

Las perspectivas en la industria automotriz

Otro aspecto esencialmente importante y que aparece como muy prometedor en las relaciones comerciales entre ambas partes tiene que ver con la industria automotriz, que en Brasil ha sido motor del desarrollo metalmeccánico durante las últimas dos décadas 1/ y en el Grupo Andino estaría por pasar del montaje y la fabricación de las partes y componentes más simples a la fabricación de componentes más complejos dentro del marco del Programa Sectorial de la Industria Automotriz aprobado en 1978. Lamentablemente, pese a su importancia no fue objeto en esta oportunidad de un estudio específico por una definición de prioridades 2/, por lo que sólo se pueden presentar algunas apreciaciones de tipo general respecto al sector, que lo sitúan como el segundo en importancia después del metalmeccánico en las posibilidades de generación de flujos comerciales, que se aprecian del orden de los 300 a 350 millones de dólares de parte de Brasil y de 50 millones de parte del Grupo Andino.

En el caso de Brasil la industria se encuentra muy desarrollada, de manera que este país se presenta ya como noveno productor mundial, con un parque de 8 millones de vehículos y una demanda interna anual del orden de las 800.000 unidades, que es íntegramente abastecida por la industria nacional que incorpora prácticamente la totalidad de los componentes y que llegó a exportar en 1979 más de 1200 millones de dólares entre partes y piezas, vehículos desarmados y terminados, 100 de los cuales se destinó a los países andinos. En el Grupo Andino se estableció en 1977 un programa sectorial que pretende racionalizar la producción del sector y pasar de la situación actual, en la que o bien se importan vehículos terminados desarmados o en el mejor de los casos se ensamblan vehículos con un 25% de integración nacional, a otra en la que la demanda sea abastecida por producción subregional con un grado de integración de aproximadamente el 75% del valor de los componentes.

Tanto en Brasil como en los demás países productores de occidente y como ocurrirá también en el Grupo Andino, este sector es dominado por un grupo reducido pero importante de empresas transnacionales, entre las que se encuentran las más grandes del mundo, que definen centralmente sus estrategias de producción. Ello reduce pero no deja totalmente fuera del control las posibilidades de desarrollo y complementación de mercados, máxime se se trata de producciones del tamaño de la brasileña (actualmente un millón de vehículos al año) o de la andina, (550.000 vehículos anuales proyectados para 1985, que ya resultan interesantes para fabricantes independientes de partes y piezas.

1/ Actualmente (primer trimestre de 1981) esta industria está afrontando una crisis.

2/ El sector es dominado ampliamente por transnacionales. Existen además serias dificultades que limitan el avance del programa sectorial en el Grupo Andino.

En Brasil se encuentran establecidas filiales de las principales empresas mundiales, con preponderancia de Volkswagen, General Motors, Fiat, Ford y Mercedes Benz y en el Grupo Andino las conversaciones más avanzadas para establecer la fabricación de los modelos básicos incluyen hasta el momento a Volkswagen, Ford, General Motors, Fiat, Volvo, Renault, Datsun y Toyota. Aún cuando el programa andino se encuentra muy retrasado respecto a lo inicialmente previsto es muy probable que en la selección final se tenga un buen número de empresas y quizá también de modelos coincidentes, que facilite la complementación. A ello debe agregarse que existe además un importante núcleo de fabricantes de partes y piezas, que abastecen a una o varias de las grandes empresas ensambladoras, para las que también podrá resultar atractiva la complementación.

Para el mediano plazo se ha formulado una hipótesis conservadora, considerando que Brasil capte únicamente el 10% a 12% de las importaciones andinas (lo que supone un acuerdo en aolo tres de los 19 modelos que se fabricarán en el Grupo Andino), se han efectuado cálculos que permiten estimar que las exportaciones de este tipo podrían bordear los 350 millones de dólares y podrían generar a su vez una complementación que oriente del Grupo Andino a Brasil unos 50 millones. De producirse esta interrelación se darían para este sector cifras casi tan significativas como las del amplio sector metalmeccánico anteriormente considerado. Debe mencionarse además que estas posibilidades existirán tanto en la alternativa de que avance rápidamente el programa sectorial andino, en cuyo caso tendrá base más estable la exportación de ciertos componentes, como en el caso en que por diversas razones este programa continúe su lento desarrollo, en cuya hipótesis continuará teniendo importancia el envío de paquetes CKD. La situación por el contrario podría deteriorarse en el caso en que el programa avance mediante la definición de empresas que no operan en Brasil, en cuyo caso podrían incluso disminuir las actuales corrientes comerciales.

Las perspectivas de la industria química y la siderurgia

Siguiendo en importancia a las industrias metalmeccánica y automotriz se sitúan la industria siderúrgica y la industria química, en cuanto se refiere a posibilidades de complementación e intercambio. La siderúrgica ha alcanzado un amplio desarrollo en Brasil, con una producción actual de 13 millones de toneladas de laminados y proyectos de ampliación que llevarían la capacidad a los 27 millones de toneladas, con una exportación actual de un millón y medio de toneladas y potencial a mediano plazo del orden de los 5 millones. A su vez el Grupo Andino tiene un desarrollo muy inferior, con una producción del orden de los dos millones y medio de toneladas y una importación del mismo orden, en la cual participa Brasil con un 5%. La capacidad de producción andina se ampliará notablemente con la plena utilización de las ampliaciones en marcha en Venezuela de 5 millones de TM, con lo cual este país deberá convertirse en principal proveedor de la subregión. No obstante, se estima que Brasil continuará vendiendo alrededor de 400.000 TM anuales, apareciendo viable una complementación entre Brasil y Venezuela, que incluya tanto el abastecimiento andino como la entrada de algunas líneas venezolanas a Brasil.

Finalmente, el cuadro comercial en el sector químico muestra un menor potencial en comparación con los correspondientes volúmenes internos de producción, derivados de que ambas industrias han sido diseñadas predominantemente para atención de los mercados internos. Así, pese a que el sector químico constituye un 20% del producto industrial brasileño sus exportaciones totales alcanzaron sólo unos 500 millones en 1979 (frente a los 1200 millones de la metalmecánica y los 1500 de la automotriz), encontrándose algunos problemas o debilidades en el grupo de productos químicos básicos, así como escasez de recursos en el caso de fertilizantes.

En el Grupo Andino la situación es parecida habiéndose analizado las posibilidades de programación de los fertilizantes, los productos petroquímicos, los farmoquímicos, colorantes y pigmentos y el vidrio, habiéndose llegado a concretar únicamente el programa petroquímico, cuya ejecución se encuentra muy retrasada.

La atención en este estudio se ha concentrado en el subsector de fertilizantes, en el que Brasil presenta algunas deficiencias en el abastecimiento de materias primas y el Grupo Andino proyectos que pueden dar lugar a excedentes, así como en el petroquímico, en el que se pueden presentar importantes excedentes y faltantes en una y otra parte; de la misma manera en el de papel y celulosa en el que pueden haber algunas complementaciones, aunque de menos significado. Estos grupos se analizan detalladamente más adelante por lo que sólo cabe aquí una apreciación global.

El que más perspectivas parece mostrar es el fertilizantes, caso en el que se da una de las muy pocas posibilidades de complementación industrial entre Brasil y el Grupo Andino, que podría dar lugar a un punto de soldadura importante entre ambas estructuras económicas. El Grupo Andino podría tener aquí un punto de apoyo básico para sus exportaciones en sus importantes recursos de gas natural y roca fosfórica, que suplirían las carencias brasileñas casi en forma natural; pero sus perspectivas son en el mediano o largo plazo, pues para que ellas se concreten deberán llevarse a cabo proyectos que hoy están en sus etapas iniciales. Este hecho permite sin embargo establecer una estrategia global que descansa en uno de sus puntos, en el aporte que pueda hacer Brasil al desarrollo de tales proyectos, ya sea asegurándoles mercado o participando activamente en las inversiones requeridas, prestando solidez y garantía a un esquema de complementación que, como se anotó anteriormente, se basa en beneficios que Brasil puede obtener de inmediato frente a expectativas andinas que sólo se concretarían en el mediano plazo.

La concreción de 4 o 5 proyectos en diferentes países de la subregión permitirán avizorar exportaciones del orden de los 60 millones de dólares en 1985 y 120 millones hacia 1990, por lo que su ejecución sería del mayor interés para ambas partes.

Junto con ello se plantea un esquema de cooperación en el campo petroquímico, que daría resultados tangibles sólo hacia el final de la década, con exportaciones andinas del orden de los 80 millones de dólares, en tanto que Brasil po-

dría tener expectativas de ese mismo orden hacia 1985, por la provisión de de terminados faltantes en el mercado andino.

Tal es el cuadro de complementación que se visualiza para los próximos años y en conexión con el cual se podrá explorar otros aspectos de la cooperación tales como inversiones multinacionales, provisión de servicios de ingeniería y de asistencia técnica o tecnología.

Cabe hacer en este punto una observación de importancia: tratándose de dos áreas de gran potencial económico que hasta el momento han tenido escasa relación, cualquier medición del potencial de cooperación resulta muy aleatoria, pues se basa en un conjunto de hipótesis respecto a situaciones económicas y comportamientos institucionales que por primera vez se ponen sistemáticamente una frente a otra. A ello hay que agregar en este caso que la visión global resulta de la experiencia de un conjunto de técnicos que ha debido analizar en un plazo relativamente breve una gran cantidad de información que se ha recopilado y sistematizado durante la investigación.

Sin embargo, y pese a lo aleatorio que ello pueda resultar, se requiere dar alguna visión macroeconómica, que permita a los gobiernos apreciar la dimensión global y las principales tendencias del problema entre manos, de manera que estén en condiciones de tomar las definiciones centrales de política, que orienten e incentiven las acciones concretas, a nivel microeconómico o empresarial; se cree por tanto que la visión que acá se da es suficientemente aproximada como para definir las políticas que permitan un proceso de acercamiento, fruto del cual seguramente se podrán efectuar en el futuro proyecciones mas afinadas.

El nivel actual del conocimiento recíproco es tan escaso que influye poderosamente en la calificación del potencial y de las perspectivas; así por ejemplo las consultas efectuadas en esta oportunidad con algunos gremios, instituciones o personas han adolecido por su carácter de pioneras, de esa falta de información previa y han reflejado en muchos casos escepticismo fruto de la falta de vivencia previa de cooperación, por lo que han influido en que se efectúen estimaciones cautelosas.

De la misma manera, debe recordarse que se definió que esta investigación cubriera dos planos; uno general, con base en el análisis del comercio exterior y uno más específico, basado en el estudio de sólo algunos sectores, en el entendido de que en otra oportunidad se continuaría con el análisis de los demás. Ambos enfoques tienen sus limitaciones y así por ejemplo al analizar el comercio exterior se trató con mayor detenimiento las listas de productos más representativas del potencial de cada país en general y no necesariamente estructuradas en función de Brasil o del Grupo Andino según sea el caso; asimismo, los sectores escogidos para ser estudiados en mayor profundidad se definieron con base en los pocos indicadores que en ese momento se tenían disponibles y en las prioridades dadas por los programas brasileños y andinos, siendo factible que hayan otros sectores cuyo mayor estudio otorgue mayores luces sobre la magnitud del potencial.

Todo ello lleva a pensar que muy posiblemente el potencial sea aún mayor que el que en este momento se ha alcanzado a avizorar.

Es importante a su vez advertir que si bien en este informe se presentan informaciones y conclusiones de carácter global, para llegar a ellas se ha recopilado y sistematizado una gran cantidad de informaciones, a niveles muy desagregados, que resultan extremadamente valiosas para el análisis microeconómico y que puestas en manos de empresarios, industriales o comerciantes podrán ser objeto de análisis más profundos en los campos que sean del mayor interés de estos, de lo cual resultarán, a no dudarlo, otras posibilidades o factores de la colaboración que no han alcanzado a ser previstas o detectadas en esta oportunidad.

Por ello sería de especial interés que tales informaciones, que constan en volúmenes diferentes de este informe, sean difundidas entre los gremios y entidades directamente interesadas de ambas partes, las que al ponerlas a disposición de los empresarios interesados darían pie a que al nivel microeconómico se comiencen a explorar y concretar otras posibilidades específicas.

A nivel sectorial se cuenta con informaciones detalladas de producción, capacidad instalada, proyectos y estadísticas de comercio exterior para todos los sectores que se tratan en el capítulo siguiente. A nivel global de comercio exterior se cuenta con la información detallada correspondiente a cada país del Grupo Andino para los 470 productos o grupos de productos que al nivel del gobierno brasileño se consideran como de especial interés para la promoción de exportaciones, así como recíprocamente, la información correspondiente a Brasil para sendas listas de productos de especial interés para cada uno de los países andinos, así como las cifras de importaciones de aquellos productos que el Grupo Andino no produce y pudieran ser de interés para Brasil ^{1/}.

B. LAS POSIBILIDADES DE COOPERACION POR SECTORES ECONOMICOS

La investigación de los campos en los que podría ser posible desarrollar acciones de cooperación abarcó el estudio más pormenorizado de algunos sectores económicos, que incluyó en cada caso el análisis de las características más saltantes de su desarrollo tanto en Brasil como en los países andinos, con especial énfasis en su capacidad de producción, la posibilidad de abastecer los mercados internos y de exportar, así como a la existencia de planes, programas y proyectos que pudieran definir un núcleo de concordancia o coincidencia de intereses entre ambas partes.

^{1/} Esta información se recoge en el volumen titulado "Análisis de los mercados recíprocos para los productos de exportación de Brasil y de los países andinos".

Estos sectores constituyen solo una pequeña parte del espectro económico y su análisis se efectuó como parte de una experiencia piloto que además de brindar elementos de juicio respecto al tipo de complementación que pudiera darse en ellos y a los mecanismos o modalidades que habría que utilizar para ello, permitiera también definir con mayor propiedad la forma, profundidad y oportunidad en que convendría ampliar el ámbito de la investigación.

Varios fueron los criterios que orientaron su selección; entre ellos se contó con una primera apreciación de su volumen y de su aparente potencial que emanaba del análisis del comercio exterior, así como del conocimiento de la prioridad que les otorgan las políticas de una y otra parte, procurando seleccionar aquellos para los cuales las prioridades eran coincidentes o los objetivos complementarios o compatibles. Asimismo fue definitoria la posibilidad de contar con informaciones de uno y otro lado, lo que resultaba especialmente importante si se tiene en cuenta que en muy pocos casos se efectuó un trabajo de campo en cada uno de los cinco países andinos, a cargo de consultores especializados, que efectuaron una investigación en muy corto plazo.

Se seleccionó así un conjunto de subsectores de la rama metalmeccánica, que es la pionera y más importante en el comercio de exportación brasileño (maquinaria agrícola, máquinas herramientas, equipo eléctrico y maquinaria para movimiento de tierras), buscándose que coincidan con los subsectores comprendidos en el programa de la industria metalmeccánica del Grupo Andino; igualmente dos subsectores de la industria química: los fertilizantes y la petroquímica, por existir importantes proyectos andinos frente a dificultades para obtener materia prima por parte de Brasil, criterio que también orientó la selección del sector minerometalúrgico; la siderúrgica por cuanto se preveen excedentes brasileños frente a déficit andinos y el papel y la celulosa por la vinculación que puede tener con la explotación de los bosques tropicales.

Un caso especial es el sector agropecuario (agroindustrial) que se estudió a pesar de conocerse su escasa complementariedad, debido a que en ambas partes constituye base esencial de la economía y el empleo.

En la mayoría de los casos se confirmaron las hipótesis iniciales respecto a la existencia de grandes posibilidades de cooperación, pero se detectaron también los principales escollos o dificultades, que en algunos casos resultaron más importantes y eliminaron o amenguaron considerablemente las expectativas iniciales (papel y celulosa y petroquímica, por ejemplo).

Quedan aún muchos campos por investigar, algunos de ellos fueron descartados a priori por considerarse exageradamente sensibles y de difícil complementación, como el caso de las industrias textiles, de confecciones y derivados del cuero, o por la complejidad de su estudio pese a que no se ven claras las posibilidades, como el caso del gran sector químico (químicos básicos, farmacéuticos, pesticidas, etc.). Pero quedaron otros que no se tomaron en cuenta pese a su aparentemente gran potencialidad, simplemente por la imposibilidad de estudiar todo de una misma vez frente a los recursos disponibles y al propio esquema adoptado; entre ellos deben mencionarse el sector de hidrocarburos (petróleo y gas) a

la industria automotriz, la de electrónica y comunicaciones, la construcción naval y un gran y heterogéneo conjunto de máquinas y equipos industriales.

Para cada uno de los sectores seleccionados se preparó un informe que si bien no es exhaustivo refleja las principales características de su desarrollo en Brasil y en los países andinos; acopia lo fundamental de la información disponible y presenta conclusiones respecto a las posibilidades de cooperación y a las limitantes principales por superar. Estos informes se presentan en el Volumen II y un extracto de sus conclusiones se expone a continuación.

1. Posibilidades de Cooperación y Complementación en el Sector de Productos Agropecuarios y de la Agroindustria.

Las actividades agropecuarias en Brasil, por un lado, y en los países del Grupo Andino, por otro lado, son mucho más competitivas que complementarias debido principalmente a la gran similitud en clima y estaciones.

Aunque ello, junto con otros factores, dificulta el comercio recíproco, al mismo tiempo implica la existencia de un gran número de factores en común, abriendo camino a otras formas de cooperación. A continuación se resumen los factores negativos y positivos más sobresalientes que condicionarían la cooperación entre Brasil y los países del Grupo Andino.

En el caso del sector agropecuario no tendría mucho sentido tratar de aumentar la especialización por países en determinados productos a través de un incremento en el intercambio dado que la casi inexistencia de economías de escala a nivel de país no permitiría reducir los costos de producción.

De esta manera, para una gran cantidad de productos, un incremento en el intercambio sería justificado solamente cuando signifique un ahorro en costos de transportes. En principio, eso podría ocurrir en el caso de comercio fronterizo; sin embargo debe señalarse que la mayoría de las zonas limítrofes entre Brasil y los países del Grupo Andino es despoblada, siendo que ellas pueden ser abastecidas fácilmente por actividades de subsistencia. Una excepción sería tal vez la Zona de Manaos. Gran parte del abastecimiento actual de aquella zona es efectuado desde São Paulo principalmente, ofreciéndose ciertas regiones de Colombia y Perú como fuentes de abastecimiento alternativas.

La concesión de preferencias tarifarias entre Brasil y los países del Grupo Andino, tiene poca probabilidad de éxito. En el caso de productos alimenticios considerados suntuarios los aranceles tienen como propósitos principales evitar dispensas en divisas para adquirir productos no esenciales, obtener ingresos públicos y/o reducir el consumo interno, considerándose difícil que los gobiernos renuncien a estos propósitos. En el caso de productos que han sido incluidos en la Lista Nacional de Brasil, a través del cual en el pasado han ofrecido márgenes preferenciales a los países de (ex) ALALC en una serie de productos agropecuarios, la experiencia muestra que los países del Grupo Andino - en situación de libre competencia con otros países de (ex) ALALC como Argentina y Uruguay, no han logrado ventas de importancia a Brasil.

Esta aparente falta de competitividad hace improbable que Brasil estuviese dispuesto a posibilitar desvíos de comercio, a favor de los países andinos, dado que se trata de productos que generalmente inciden significativamente sobre los índices de precios internos. Un factor más importante lo constituye el hecho que muchos productos sufren al mismo tiempo restricciones no-tarifarias, como compras estatales, haciendo difícil que se efectúen importaciones en situaciones de suficiente producción interna, permitiéndose, sin embargo, importaciones libres de impuestos (normalmente en combinación con cuotas) cuando la insuficiente oferta interna causa problemas de abastecimiento y/o elevación deseada de precios internos, perdiéndose así los márgenes preferenciales.

Del total de las exportaciones brasileñas correspondientes a los capítulos 1 al 24 el 4,4% se destinó en 1979 al mercado de ALADI y el 0,7% a los países del Grupo Andino.

El escaso comercio con los países de ALADI sería en gran parte atribuible a que los productos de exportación de Brasil - o sus substitutos - son también producidos por la mayoría de los otros países integrantes de ALADI. Forman una excepción los productos tropicales que no son producidos - o sólo en pequeña escala - en los países del Cono Sur, de clima templado. Por esta razón, en el año 1979 del total de las exportaciones brasileñas de productos agropecuarios a ALADI, el 45,5% correspondió a café, cacao y bananas exportadas a Argentina, Chile y Uruguay.

Tradicionalmente seis productos o grupo de productos representan un alto porcentaje del valor de las exportaciones brasileñas hacia el Grupo Andino: azúcar, jugo de naranja concentrado, soja, aceite de algodón, aceite de cacahuete y pimienta (80% en 1979). De estos productos las exportaciones de soja y aceite de cacahuete viene cayendo en los últimos años. Sin embargo, se cree que el volumen de estas exportaciones podría recuperarse en el futuro dado que el abastecimiento interno de grasas por parte del Grupo Andino tendría escasas posibilidades de solución.

Otros productos exportados regularmente al Grupo Andino, aunque en valores más bajos son productos de confitería y té. En forma esporádica se exportó maíz a Perú (3.6 y 15.1 millones de dólares FOB en 1974 y 1976 respectivamente) y ganado de vacuno para reproducción a Bolivia (2.0 millones de dólares en 1978), Venezuela (0.3 millones de dólares en 1978 y Colombia (0.5 millones de dólares en 1979).

En Brasil el nivel de los aranceles sobre la importación de productos agropecuarios es muy alto, sufriendo la mayoría de las posiciones aduaneras tarifas de 145 a 205%. La importación de una serie de productos agropecuarios es en principio imposible, dado que la emisión de la guía de importación correspondiente ha sido suspendida. Esta última medida no afecta, sin embargo, la importación desde países de ALALC de productos incluidos en la Lista Nacional de Brasil.

Dado las fuertes restricciones tarifarias y no-tarifarias, las compras externas de productos agropecuarios generalmente son efectuadas bajo regímenes especiales de importación, que otorgan exoneraciones o reducciones del pago de derechos aduaneros.

Como consecuencia, en el año 1979, efectivamente se pagó sólo 3.6% de impuestos sobre el valor tributable de las importaciones de productos agropecuarios, siendo el arancel medio ponderado en ese año igual a 48.8%. De los impuestos efectivamente pagados el 40% correspondió al capítulo 22 (bebidas), siendo también relativamente importantes las recaudaciones sobre la importación de aceitunas y ajo.

Dentro de las importaciones brasileñas de productos agropecuarios desde los países del Grupo Andino tres productos o grupo de productos han alcanzado regularmente valores relativamente altos durante el período 1974-79; ganado de vacuno en pie para consumo (importado desde Bolivia), conservas de pescado (bonito, importado de Perú, y atún, importado de Ecuador) y castañas (Bolivia). Cierta importancia tiene también la importación de uvas frescas para consumo desde Colombia. En los últimos años se está registrando un rápido crecimiento de la importación de aceitunas desde Perú. En los años 1975, 1976 y 1978 se importaron relativamente altos volúmenes de arroz desde Bolivia y/o Colombia.

La mayoría de esos productos están incluidos en la Lista Nacional de Brasil, con excepción de castañas, que en gran parte han sido importadas a través de la Zona Franca de Manaus.

Es de esperar que los productos importados regularmente seguirán siendo comprados en el futuro.

Brasil probablemente va a continuar comprando carne de vacuno para consumo, aunque no necesariamente por el alto valor alcanzado en 1979, primero para el abastecimiento interno en el período de entrefa y segundo para liberar carnes frescas, a ser industrializadas para exportación.

En el caso de conservas de pescado, en los últimos años no ha sido económico para Brasil industrializar internamente atún y bonito dado su costo y comparando los precios obtenidos de la exportación de pescado fresco y congelado con el precio pagado por las conservas de pescado importadas de Perú y Ecuador.

De lo anterior se desprende que habría pocas posibilidades de incrementar significativamente el comercio recíproco en productos agropecuarios o de la agroindustria. Otras formas de cooperación serían en principio más promisorias.

A pesar de no representar todavía en la actualidad corrientes importantes de comercio hacia el Grupo Andino, el gran dinamismo de las exportaciones brasileñas de pollos congelados a los países del Medio Oriente en un futuro próximo podría extenderse a Venezuela, país que es importante importador de este producto. También en ganado en pie para reproducción, del tipo zebú, podría existir

CUADRO n° 10

Grupo Andino Principales Exportaciones Agropecuarias
(Millones de dolares)

PRODUCTOS	1970	1975	1976	1977
Café	577.1	862.2	1306.6	1788.6
Azucar	87.5	382.8	170.0	120.8
Banano	103.5	179.9	144.9	185.6
Algodón	87.6	256.9	154.7	171.7
Cacao	29.1	63.0	45.4	269.3
Productos del mar	373.4	189.5	143.5	278.4
Sub-Total	1258.8	1940.3	1965.4	2814.4
Total Exps. Agrop.	1365.6	2214.9	2528.4	3226.3

Cuadro n° 11

GRUPO ANDINO PRINCIPALES IMPORTACIONES AGROPECUARIAS
(Millones de dolares)

	1970	1975	1976	1977
Trigo y harina de trigo	123.2	404.1	337.2	264.7
Maiz	9.2	28.4	85.3	135.5
Sorgo	10.1	39.3	56.8	85.9
Cebaba	5.2	11.4	14.3	20.4
Avena	1.7	11.7	6.9	7.9
Leche en polvo	21.7	79.9	75.3	131.5
Manteca de cerdo	5.8	22.6	16.7	34.3
Sebo	11.1	7.6	19.5	22.6
Aceites Vegetales	20.4	88.8	122.6	178.2
Semillas oleaginosas	7.5	29.5	20.8	13.9
Vacunos para consumo	26.8	23.8	14.7	10.4
Carne de bovino	7.1	13.7	17.5	37.2
Sub-Total	249.8	760.8	788.2	942.5
TOTAL IMPS.AGROP.	501.5	1420.7	1514.3	2308.8

Fuente: JUNAC

CUADRO Nº 12

BRASIL: 1974/79

IMPORTACIÓN DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

PRINCIPALES PRODUCTOS, REGIMEN DE IMPORTACIÓN Y PAÍS DE ORIGEN

	Valor de las importaciones(en millde dól.)						Principal(es) Regimen(es) de Importación	Principal(es) País(es) de Origen
	1974	1975	1976	1977	1978	1979		
I. Productos con participación más constante:								
-Trigo	468,4	330,8	504,5	264,8	541,3	546,7	Compras de CA CEX	EUA, Argentina, Canadá
-Carne de vacu- no, fresca y congelada	70,2	14,5	15,5	21,8	90,0	148,3	Draw-back y CPA	Argentina Uruguay
-Manzanas y peras	66,9	69,6	79,3	91,6	103,2	102,4	ALALC	Argentina
-Malta, entera y partida	33,6	57,6	53,5	58,7	64,0	64,5	GATT y ALALC	Belgica, Luxemb., Argent., Uruguay, Francia
-Bacalao	45,1	41,1	29,5	28,0	37,2	44,4	GATT	Noruega, Islandia
-Pescado fres- co y congel.	4,7	7,2	13,2	14,8	20,4	42,6	ALALC	Argent., Uruguay
-Aceitunas	8,5	14,0	19,8	22,5	24,4	29,4	ALALC	Argent., Chile
-Ajo	19,3	20,6	25,2	42,1	37,5	29,0	ALALC	Argent., Chile, México, España
-Reprod.vacuno	5,6	7,3	13,5	9,5	14,3	17,7	ALALC y GATT	Argent., Uruguay, EUA
II. Productos con participación más variable:								
-Arroz	0,8	22,8	5,0	0,2	7,2	222,0	CPA y ALALC	Bolivia, Uruguay, Colombia, Argent.
-Semillas	0,9	0,0	0,0	4,0	21,8	97,4	Draw-back y ALALC	EUA, Canadá, Ar- gentina, Paraguay
-Café crudo en grano	4,0	0,0	7,3	11,9	0,0	193,3	CPA	Países Bajos, Mada- gascar, Colombia
-Sebo de va- cuno	37,6	15,0	7,2	4,0	29,0	44,5	ALALC y CPA	EUA, Argentina, Paraguay
-Maiz	1,1	1,2	0,7	0,8	137,3	194,7	ALALC y CPA	EUA, Argentina, Chile
-Ganado vacuno para cons.	3,1	3,5	6,1	5,6	17,2	44,7	ALALC y SUFRA- MA	Bolivia, Paraguay, Argentina
-Leche	23,0	11,1	11,1	25,6	10,6	9,3	ALALC y SUFRA- MA	Países Bajos, Di- namarca, Irlanda
-Frejoles	0,7	2,0	20,0	30,5	2,9	3,4	ALALC y CPA	Argentina, Parag., México.

Elaboración propia en base a datos de CIEF -(Ministerio de Hacienda).

una promisorio corriente de exportación de Brasil hacia el Grupo Andino.

La similitud en condiciones climáticas, físicas (del suelo) y ciertas características comunes de la mano de obra, en principio, implicarían ciertas ventajas para lograr una mayor cooperación en las técnicas relacionadas al uso de insumos agrícolas, como fertilizantes y maquinaria.

Sería de gran importancia promover el intercambio entre Brasil y el Grupo Andino de experiencias en cuanto a políticas de estímulos al sector agropecuario en forma de beneficios fiscales y financieros, precios mínimos, control de precios de insumos agrícolas, asistencia técnica, apoyo en la comercialización, stocks reguladores, etc.. Este intercambio también debe referirse a la capacidad de la mano de obra rural 1/, al desarrollo de semillas mejoradas, al control de enfermedades y plagas 2/, a métodos que intentan reducir pérdidas en la cosecha, en el transporte y en el almacenaje de productos agropecuarios y a los controles sanitarios.

Brasil y el Grupo Andino también sufren experiencias similares en sus exportaciones a terceros países, principalmente los industrializados. Los países podrían a través de una mayor cooperación tratar de agilizar la obtención de información cuantitativa y cualitativa sobre tendencias en producción, comercio y precios de commodities, de interés para ambas partes, intercambiando también estimaciones sobre la evolución interna. Este intercambio de información también debería referirse a prácticas restrictivas a las exportaciones de Brasil y del Grupo Andino aplicadas en los países importadores. Los países deberían cooperar -aunque necesariamente con otros países productores- en acuerdos internacionales para proteger el nivel y la estabilidad de los precios de exportación y para combatir prácticas proteccionistas de los países importadores, que dificultan la colocación de productos y afectan los niveles y la estabilidad de los precios mundiales.

1/ Un ejemplo concreto existe en los programas de cooperación en capacitación entre Perú (CENCIRA) y Brasil.

2/ Un ejemplo concreto sería la del café, que afectaría la producción del café en Colombia y Perú, y en cuyo control Brasil habría logrado avances importantes.

2. Posibilidades de Cooperación Y Complementación en el Sector Minero-Metalúrgico no Ferroso.

El sector de metales no-ferrosos constituye uno de los ámbitos de cooperación económica de mayor interés para Brasil debido a la insuficiencia de recursos naturales conocidos y como consecuencia, a la carga que representan las importaciones de no-ferrosos en la balanza comercial. Mayor importancia adquiere el sector si se toma en cuenta que el grado de desarrollo y las previsiones del crecimiento económico del país han de significar una mayor demanda de esos productos que, desde la perspectiva actual, difícilmente podrían ser abastecidos en su totalidad con producción interna, por lo menos durante la presente década.

Los países andinos, por el contrario, son tradicionales productores y exportadores de minerales y metales no-ferrosos en función de la existencia de considerables reservas, especialmente en Perú y Bolivia, en cuyos casos la exportación mineral juega importante papel en el balance de comercio exterior. Los mercados principales de estos países han sido tradicionalmente Estados Unidos, países europeos y, mas recientemente, Japón. De la exportación de concentrados, los países andinos están paulatinamente pasando a refinar el mineral y exportarlo en su forma metálica; esto se debe en unos casos a la tendencia de los países productores de materias primas en dar mayor valor agregado a sus exportaciones y consecuentemente, en los casos de empresas estatales, generar mayores excedentes financieros internos y, en otros casos al "redespliegue industrial" a que se ven obligadas las empresas de los países centrales debido, en este tipo de industrias, básicamente al control de la polución entre otros factores.

Históricamente, la complementariedad que podría existir fué solo parcialmente concretada pues, por una parte, las compras brasileñas de no-ferrosos se distribuyeron entre varios países productores y exportadores (Chile y países africanos principalmente), incluyendo eventualmente a países europeos y Estados Unidos, en la búsqueda de una diversificación de sus abastecedores. Pero, por otra parte, no ha existido problema para colocar los productos minero-metalúrgicos andinos en los países industrializados, en tanto que Brasil sólo surgió como importante comprador en la década del setenta.

En un mercado en que el precio es determinado a nivel internacional, el flete jugaría un papel importante en el abastecimiento brasileño y allí podría estar una ventaja para los países andinos, aunque en el presente, ello se compensa con los problemas de transporte; actualmente un embarque desde Perú demora un promedio de 47 días frente, por ejemplo, a 22 días desde México. Esto, sin embargo, podría solucionarse con una mayor regularidad del transporte derivado de la intensificación de los flujos comerciales; a largo plazo, la explotación del yacimiento cuprífero de Michiquillay en Perú podría utilizar favorablemente la ruta amazónica.

Del lado brasileño, existen evidencias de una política orientada al establecimiento de refinerías que trabajarían con concentrados importados en vista del relativamente escaso volumen de reservas, excepción hecha del aluminio.

Esta política se inscribe en el marco general de la tendencia brasileña al autoabastecimiento generalizado y que, en el caso de productos deficitarios, propende a la importación de productos con el menor grado de elaboración posible para su procesamiento dentro del país; una manifestación de esto se encuentra en la estructura arancelaria que de una tasa de cero para los productos minerales en estado primario ascienden aceleradamente en relación a su grado de procesamiento (refinados, laminados, extruídos, etc.) alcanzando tasas superiores a 140% en los productos manufacturados.

Lo expuesto, que aparentemente tendría por objetivo reducir los déficit en la importación de metales, produciría en contrapartida algunos efectos negativos a nivel global pues significaría la derivación de inversiones que pueden tener mayor rentabilidad macroeconómica aprovechando materias primas locales. Al mismo tiempo reducirían el volumen de las importaciones, y naturalmente de su grado de elaboración, provenientes de países que generalmente son deficitarios en su relación con Brasil lo que atentaría a largo plazo contra un potencial crecimiento de las exportaciones globales brasileñas. Adicionalmente debe señalarse que esa política tendría incompatibilidades a largo plazo con la tendencia creciente de los países productores para refinar su producción minera.

A nivel comercial, las principales posibilidades de incrementar las importaciones brasileñas provenientes de los países del Grupo Andino aparecen en el cobre, con Perú, debido a las escasas posibilidades de Brasil de incrementar sustancialmente su producción interna hasta los últimos años de la década en que se explotaría el cobre de Carajás. Hacia 1986 se estima un déficit aproximado de 110.000 TM de cobre refinado y 140.000 TM de cobre contenido en concentrado. Si las importaciones provenientes del Perú, considerando sus disponibilidades, alcanzaran un 30% del total de refinados (un convenio intergubernamental estipula una reserva de un mínimo de 35% de las importaciones brasileñas para el Perú) y un 10% de concentrados, el volumen de comercio, considerando los precios de 1980, podría bordear los 90 millones de dólares en 1986.

En el caso del aluminio, la producción interna ha de crecer sustancialmente por el inicio de operaciones de varios proyectos de gran alcance determinando niveles de producción superiores a la demanda interna. Pese a ello, se generarían déficit a lo largo de toda la década en función de los compromisos de exportación que derivan del condicionamiento de la inversión y financiación extranjeras involucradas en esos proyectos.

Esta contradicción, de exportar productos (en este caso no sólo es el aluminio primario sino también la gran cantidad de energía utilizada para su producción) para luego importar el mismo tipo de productos a fin de cubrir la demanda interna, lleva a plantear dos hipótesis. En la primera, de existir nuevos proyectos orientados a cubrir la demanda interna o de ser renegociados los compromisos de exportación de manera que los volúmenes a exportar se ajusten a la cobertura de la demanda interna, las perspectivas de importar aluminio venezolano quedarían eliminadas. En la segunda, de mantenerse la vigencia de los porcentajes de exportación planteados para los diferentes proyectos, el déficit

hacia 1986 sería de aproximadamente 140.00 TM. Venezuela, con la producción de Venalum, principalmente, podría participar del mercado brasileño; si esa participación fuese de 25% el comercio alcanzaría un volumen aproximado de 50 millones de dólares en 1986.

En el zinc, Brasil mantendrá déficit constante, debiendo requerir para 1986 importaciones del orden de 76.000 TM de refinados y aproximadamente 30.000 TM de zinc contenido en concentrados. Si las importaciones peruanas retornasen a una participación del 30% de refinados (existe convenio intergubernamental, el mismo que en el caso del cobre, que reserva un mínimo de 35% de las importaciones para el Perú) e igual volumen para los concentrados, el flujo comercial para 1986 estaría en el orden de los 20 millones de dólares, considerando los precios de 1980. Debe señalarse que las importaciones desde el Perú cayeron de aproximadamente 35% para el período 1975 - 1978 a 20% en 1980.

Para la producción de plomo primario existe el propósito de ampliar las dos refinerías que abastecen el mercado brasileño aunque actualmente enfrentan problemas derivados del control de la contaminación ambiental. De efectuarse esas ampliaciones, las importaciones tendrían lugar en concentrados, por lo menos hasta 1987. Hacia 1986, las importaciones serían de aproximadamente 50.000 TM de plomo contenido en concentrado. El mineral proviene actualmente de países norteamericanos pero si se supone un redireccionamiento de un 30% de las importaciones hacia los países andinos, el comercio con Perú podría alcanzar un volumen de 9 millones de dólares a precios de 1980. Sin embargo, de no concretarse las ampliaciones antes mencionadas, este volumen podría ser mayor pues la importación tendría lugar en el rubro de refinados.

En el caso del estaño, el abastecimiento interno del metal está asegurado con la producción de casiterita nacional por lo menos a partir de 1983. Sin embargo, la capacidad de refinación nacional es bastante mayor que el consumo por lo que el país es exportador de estaño metálico a base de concentrado importado. Si no existiera un incremento suficientemente grande en la producción de concentrado y paralelamente se incrementara la exportación, deberá recurrirse a importaciones de concentrado que Bolivia tendría la posibilidad de seguir abasteciendo como ahora lo hace.

Existen oportunidades también en otros metales como antimonio, bismuto, cadmio, molibdeno, etc. que son actualmente o podrían ser abastecidos desde Bolivia y Perú. Su volumen, sin embargo, no es de la envergadura de los metales antes mencionados.

El incremento de la cooperación en este ámbito implicaría, además de una mejora en la regularidad del transporte, algunos mecanismos destinados a asegurar los flujos económicos entre Brasil y los países del Grupo Andino. Entre ellos, la firma de convenios de abastecimiento a mediano y largo plazo a nivel gubernamental destaca en este sector en que el comercio internacional está sujeto a variaciones frecuentes y en el que Brasil difícilmente reúne condiciones de tornarse autosuficiente en todo los metales. Para ello, ambas partes están en condi -

CUADRO Nº 13

OFERTA Y DEMANDA INTERNAS DE METALES NO FERROSOS

(miles de toneladas métricas)

	BRASIL			VENEZUELA			PERU	
	1980	1984/5	1980	1980	1984/5	1980	1984/5	1984/5
<u>ALUMINIO</u>								
Demanda	376	657	100	150		-	-	-
Oferta	<u>301</u>	<u>590</u>	<u>300*/</u>	<u>400*/</u>		-	-	-
Saldo	- 75	- 67	+200	+250		-	-	-
<u>COBRE</u>								
Demanda	269	434	-	-		30	60	
Oferta	<u>59</u>	<u>319*/</u>	-	-		<u>390</u>	<u>475</u>	
Saldo	-210	-115	-	-		+360	415	
<u>ZINC</u>								
Demanda	155	223	-	-		21	80	
Oferta	<u>96*/</u>	<u>164*/</u>	-	-		<u>484</u>	<u>487</u>	
Saldo	- 60	- 59	-	-		+463	+407	
<u>PLOMO **/</u>								
Demanda	83	150	-	-		28	45	
Oferta	<u>83*/</u>	<u>150*/</u>	-	-		<u>186</u>	<u>276</u>	
Saldo	-	-	-	-		+158	+231	

* Producción que requiere parte de concentrados de mineral importado.

** Se refiere al contenido metálico de los refinados y concentrados en conjunto.

ciones de establecer a mediano plazo sus requerimientos y sus posibilidades que conforme se desenvuelva el proceso, podrán ir siendo ajustadas periódicamente por las empresas y/o asociaciones y/o reparticiones públicas correspondientes que celebrarían los contratos específicos ^{1/} en condiciones del mercado internacional. Estos convenios se ubicarían en la línea del firmado entre Brasil y Perú sobre cobre y zinc y requeriría, además de la garantía de compra o reserva de mercado por el lado brasileño, una garantía de abastecimiento por parte de los países andinos que reduzca las posibilidades de incumplimiento unilateral de esos convenios.

Este tipo de convenios se vería favorecido por el hecho que en los países del Grupo Andino existe un grado importante de participación estatal en la producción (solo o asociado con empresas extranjeras y nacionales) y en la comercialización (caso de la Empresa de Comercialización de Minerales del Perú - MINPECO - y la Corporación Minera Boliviana - COMIBOL - que también es productora); ello, conjuntamente con acuerdos entre países productores para suplir eventuales dificultades de abastecimiento, garantizaría las ventas que se acuerden. Por el lado brasileño existen dos organismos estatales que pueden participar en la determinación del volumen, la orientación y el control de las compras: el Consejo de No-ferrosos y Siderurgia - CONSIDER y la Carteira de Comercio Exterior - CACEX - del Banco do Brasil (este último organismo expide las guías de importación).

En algunos casos, se utilizó márgenes de preferencia arancelaria (para todos los países de ALALC), a fin de incentivar el comercio regional pero en la práctica esta preferencia se diluyó con el sobreprecio que impusieron los países vendedores. En la actualidad existe un pequeño margen para el caso del zinc pero el mayor incentivo es la rebaja de 15 puntos porcentuales del Impuesto a las Operaciones Financieras (IOF) a todas las importaciones de los países de ALADI. Por estas razones, no se considera de gran significación la concesión de márgenes preferenciales para el incremento del comercio en los minerales y metales a no ser que se garantice el precio de mercado internacional.

La existencia de proyectos que esperan implementación en lo referente al cobre, puede ser objeto de una inversión conjunta sobre lo cual Brasil ya ha abierto camino al existir negociaciones en ese sentido con Chile y, entre los países del Grupo Andino, con Perú país éste con que existe un acuerdo intergubernamental de intenciones. Una participación brasileña en asociación con capitales peruanos podría favorecer la concesión de créditos internacionales al mismo tiempo que garantizaría el abastecimiento del metal a Brasil en la misma línea en que éste último país está aceptando inversiones del exterior con el compromiso de exportación en varios ramos como hierro y aluminio, por ejemplo.

^{1/} Los contratos, evidentemente, tendrían que tomar en cuenta disposiciones de organismos intergubernamentales, como CIPEC para el caso del cobre, que podrían influir en el comercio.

Al mismo tiempo posibilitaría la compra de bienes de capital brasileños para la instalación de la empresa.

Otra posibilidad de inversiones conjuntas que incidiría cualitativa y cuantitativamente en el volumen de comercio sería la formación de empresas con capitales brasileños y de países del Grupo Andino para la producción de manufacturas de metales no-ferrosos. La exportación que entonces se generare, alteraría una relación, no deseable por ninguna de las partes, en que se intercambia productos primarios por productos manufacturados. Obviamente que con esa inversión conjunta se cubriría, además, el mercado andino en su conjunto.

Finalmente, otros campos de cooperación están dados por la experiencia peruana, principalmente, en la explotación minera de cobre, zinc y plomo que puede ser aprovechable por la minería de escala media en Brasil y la producción andina (Perú y, en menor grado Bolivia), de maquinaria para mediana minería que es especializada y producida sólo a pedido. También la exploración de minerales en la región andina con la participación de la Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais, cuya actuación se extiende actualmente a países de África y Asia, constituiría otra forma de cooperación.

3. Posibilidad de Cooperación y de Complementación en la Industria de Papel y Celulosa. 1/

La industria del papel y celulosa ha tenido en Brasil y el Grupo Andino una modalidad de desarrollo similar, al igual que en la mayoría de los otros países latinoamericanos. Esa modalidad ha consistido en sustituir las importaciones de papel y cartón, exceptuadas las de papel para periódico y otros tipos especiales de papel, por una producción basada en el uso combinado de celulosa de fibra corta producida internacionalmente - utilizando bagazo de caña que es abundante y barato - y celulosa importada de fibra larga. Asimismo, tienden a ser autosuficientes en los papeles de imprenta y escribir y en los demás papeles y cartones, especialmente "liner" y corrugado medio y papel para bolsas multipliego y para envolver.

La industria brasileña de papel y celulosa presenta un nivel de desarrollo más elevado que la de los países del Grupo Andino, dado que ha logrado una mayor sustitución de importaciones, así como una expansión significativa de las exportaciones. Sin embargo, los principales productos que integran las exportaciones brasileñas son rubros que son producidos en los tres más grandes países andinos y cubren la casi totalidad de la demanda interna.

Esa modalidad histórica que tuvo el desarrollo del sector no ha permitido un intercambio significativo entre Brasil y el Grupo Andino. En efecto, el comercio de productos de papel y celulosa es muy pequeño; en 1979 Brasil exportó al Grupo Andino un total de 13 millones de dólares en estos productos, no habiéndose registrado ninguna exportación de los países del Grupo Andino hacia Brasil.

Las perspectivas del sector no muestran que sea posible en el futuro lograr un intercambio de cierta magnitud entre Brasil y la subregión Andina. En efecto, en los rubros donde actualmente ambas partes son deficitarias, la producción interna podría incrementarse en los próximos años, pero difícilmente se podrían obtener saldos exportables significativos, mas bien persistirían en muchos de ellos déficit de cierta magnitud.

Las exportaciones brasileñas al Grupo Andino continuarán siendo pequeñas en el futuro. Sin embargo, podría lograrse un cierto incremento, aprovechando algunos déficit que tienen los países andinos en rubros donde el Brasil tiene potencial exportador.

El mercado boliviano es muy reducido, pero Brasil tiene la oportunidad de ampliar sus exportaciones en varios tipos de papel y cartón, excepto en papel para periódicos. El volumen exportado podría llegar a las 12.000 toneladas.

1/ Síntesis del documento que, con el mismo título, se presenta en el Volumen II.

En Ecuador es factible que Brasil pueda también incrementar sus exportaciones, ya que la producción local seguirá siendo insuficiente en varios tipos de papel. Sin, embargo, el volumen de exportación que se podría alcanzar sería pequeño, salvo que pudiera participar en el abastecimiento de cartón corrugado para envase de banano. Esta última posibilidad se presenta muy difícil, ya que el abastecimiento está controlado por las propias empresas comercializadoras del banano.

El mercado venezolano es muy grande pero sus déficit principales están en rubros donde Brasil es también importador; sin embargo existe la posibilidad de exportar celulosa de fibra corta donde hay un déficit que ascendería, según las proyecciones, a 58.000 mil toneladas en 1985. El volumen importado en este rubro por Venezuela es muy pequeño en el momento actual.

Colombia muestra déficit en varios rubros de papel, los cuales se acentuarán en los próximos años. Ello permitiría a Brasil incrementar sus exportaciones en algunos de esos rubros, pero los volúmenes que se podrían colocar no serían de gran magnitud. Los déficit mayores se presentarán en rubros donde Brasil no podrá exportar, como por ejemplo en papel para periódico.

Finalmente, las posibilidades de Brasil de exportar a Perú seguirán siendo casi nulas, ya que este país es el que muestra dentro del Grupo Andino las mayores perspectivas para lograr a corto plazo el autoabastecimiento en papel y cartón. En pasta, sólo importa celulosa de fibra larga, rubro donde Brasil es deficitario. A largo plazo Perú podría tener ciertas dificultades en el abastecimiento interno de materia prima de no iniciarse la explotación de las maderas tropicales de los bosques naturales de la amazonia peruana.

Esas escasas posibilidades de expansión del intercambio de productos del sector papel y celulosa entre Brasil y el Grupo Andino no impiden que sea factible utilizar otras modalidades de cooperación.

Entre estas otras modalidades estaría la posibilidad de Brasil de colaborar con Ecuador en la implantación en este país de un proyecto para la producción de cartón corrugado para usarse básicamente en envases para banano de exportación. El mercado que tiene Ecuador en este rubro es muy grande; actualmente tiene una demanda de 150.00 toneladas por año y llegaría a 180.000 toneladas en 1985. Brasil tiene un desarrollo tecnológico importante en el sector y podría cooperar con los esfuerzos que realizaría Ecuador, a través de diversos mecanismos (inversiones conjuntas, asistencia técnica, etc.). La dificultad que se presenta en esta área está en el control ya mencionado que tienen las empresas comercializadoras de banano en el abastecimiento de cartón corrugado a ser usado en las cajas del producto exportado.

Asimismo, Brasil ha desarrollado la aplicación industrial del fique y otras especies productoras de fibras largas, que tienen posibilidades de desarrollo en las vertientes orientales en la cordillera de los Andes. Concretamente Perú está interesado en llevar adelante un proyecto de esa naturaleza y aquí la cooperación de Brasil puede ser importante.

CUADRO Nº 14

GRUPO ANDINO: OFERTA Y DEMANDA INTERNAS DE
PAPEL Y CELULOSA EN 1979 *

(miles de toneladas métricas)

CONCEPTO	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA	TOTAL GRUPO ANDINO
1. Celulosa y pasta mecánica						
a) Fibra corta y pasta mecánica	-	-	-	-	-	-
- capacidad producción	-	230,0	-	108,4	55,9	394,3
- demanda interna	-	184,0	2,5	108,6	96,9	392,0
- saldo	-	46,0	- 2,5	- 0,2	- 41,0	2,3
b) Fibra larga						
- capacidad de producción	-	20,0	-	-	-	20,0
- demanda interna	-	53,0	-	50,0	124,1	227,1
- saldo	-	33,0	-	- 50,0	-124,1	-207,1
2. Papel y cartón						
a) Papel para periódico						
- capacidad de producción	-	-	-	60,0	-	60,0
- demanda interna	3,5	90,0	35,0	69,4	120,0	317,9
- saldo	-3,5	-90,0	-35,0	- 9,4	-120,0	-257,9
b) Otros papeles y cartones						
- capacidad de producción	0,7	349,4	26,5	120,4	511,3	1008,3
- demanda interna	9,0	339,2	232,0	109,8	600,2	1290,2
- saldo	-8,3	10,2	-205,5	10,6	-88,9	-281,9

* Datos preliminares

FUENTE: CEPAL

CUADRO Nº 15

BRASIL: OFERTA Y DEMANDA INTERNAS DE PAPEL
Y CELULOSA EN 1980

(miles de toneladas métricas)

	OFERTA INTERNA	DEMANDA INTERNA	SALDO
1. <u>Celulosa y pasta mecánica</u>			
a) Fibra larga	800,0	869,0	- 69,0
b) Fibra corta y pasta mecánica	2063,0	1283,0	780,0
2. <u>Papel y cartón</u>			
a) Papel para periódico	110,0	262,0	-152,0
b) Otros papel y cartones	2310,0	3261,0	49,0

FUENTE: Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulosa.

Finalmente, la explotación y manejo de los bosques tropicales es el campo en el que se encuentran las grandes posibilidades de cooperación en pulpa y papel y en el sector forestal en general. Este recurso ha sido escasamente explotado en el Grupo Andino para la producción de pulpa y se conoce de una planta en Pucallpa, Perú, con problemas de abastecimiento de materia prima al no haber resultado apropiado el abastecimiento con cetico, una especie de la región amazónica. En cada uno de los países andinos existe expectativa por desarrollar métodos que permitan la explotación racional y efectiva de estos recursos, a lo que se suman las posibilidades de obtener bagazo mediante la implantación de sembríos de caña en la selva, destinados tanto a la producción de azúcar como de alcohol combustible (uso no desarrollado en el Grupo Andino).

La complementación de esfuerzos en estos aspectos debería dar como resultado un dominio de la región en nuevas tecnologías para la utilización de fibras cortas, lo que complementado con la explotación masiva de los recursos amazónicos y el desarrollo de formas y modos económicos para transportar celulosas y papel, de manera que pueda ser exportada tanto por las costas del Atlántico como del Pacífico, podría constituir en el largo plazo un núcleo de especialización que caracterice a la zona en el contexto mundial.

Existe ya en el Grupo Andino un grupo de estudios y proyectos para el desarrollo tecnológico y el manejo de los bosques tropicales que por el momento se ha concretado a investigar las mejores formas de trabajar el recurso, sin entrar al campo de la pulpa y el papel. Un acuerdo entre el Grupo Andino y Brasil podría potenciar esos trabajos y contribuir a la consolidación de un proyecto de innegables proyecciones para todas las partes involucradas. Esta cooperación entre Brasil y el Grupo Andino podría realizarse a través del Pacto Amazónico del cual participan Brasil y todos los países andinos. Ella consistiría en la realización de un esfuerzo conjunto orientado a lograr un aprovechamiento de la madera de los bosques naturales de la Amazonia para producción de pasta para los diversos tipos de papel.